موسوعة مصر الحديثة

الهيئة المصرية العامة للكتاب
وزارة الثقافة
مصـــر

بالتعاون مع

World Book Inc.
a Scott Fetzer company
Chicago London Sydney

إدارة التحرير :

رئيس التحرير

الأستاذ الدكتور : سمير سرحان

أستاذ الأدب الأنجليزى

كلية الآداب - جامعة القاهرة

رئيس الهيئة المصرية العامة للكتاب

النشـــــر :

John E. Frere
President
World Book International

Michael Ross
Vice President, Publishing
World Book International

Sandy Van den Broucke
Randi Park
Printing and Post-Production

إدارة المشروع :

أنس الفقـــى

رئيس المجموعة الثقافية بالقاهرة

إدارة الإنتاج :

مستشار الإنتـــاج : **مـــودى حكـــيم**

مديـــر الإنتـــاج : **شـريف مودى حكيم**

نائب مدير الإنتاج : **مجدى نصيف حبيب**

قام بالجمع التصويرى والإخراج والتجهيزات الفنية :

M. Graphic International

١ شارع أمريكا اللاتينية

جاردن سيتى - القاهرة

جمهورية مصر العربية

تليفون : ٣٥٤١٨٠٠

فاكس : ٣٥٤٩٣٣٥

الاستشارات الفنية :

Jane Wightwick
Gaafar & Wightwick
Advertising Marketing and Publishing Services
47 A High Street, Chinnor, Oxfordshire, OX9 4DJ,
England.
Tel.: 1844-352513 / 354462
Fax.: 354329

World book Inc.
525 West Monroe
Chicago, IL, 60661
U.S.A
ISBN 0-7166-9950-8
Printed in Singapore

World Book Inc.
525 West Monroe
Chicago
U.S.A
ISBN O-7166-9950-8

حقوق التوزيع بجمهورية مصر العربية

المجموعة الثقافية بالقاهرة

٦ شارع سمير مختار - أرض الجولف

مصر الجديدة - القاهرة

تليفون : ٤١٨٣٢٩٧

فاكس : ٦٧٧٣٧٢

موسوعة مصر الحديثة

المجلد الأول

الحكومة والنظام السياسى

المحرر
أ.د. على الدين هلال
عميد كلية الاقتصاد والعلوم السياسية
جامعة القاهرة
وأمين عام المجلس الأعلى للجامعات

شكر وعرفان

يتقدم كلاً من

الهيئة المصرية العامة للكتاب

والناشر

ورلد بوك إنك

بجزيل الشكر والتقدير والعرفان

للسيدة الفاضلة

سوزان مبارك

على ماتفضلت به من

رعاية لمشروع موسوعة مصر الحديثة

والتي لولا جهودها الخلاقة

وإشرافها الدقيق واهتمامها العميق

لماكتب لهذا المشروع العملاق أن يرى النور

على سبيل التقديم



انطلاقا من أهمية المعرفة الواعية بحركة التاريخ وتواتر أحداثه وما يرتبط بها من تسجيل للتطور الحضارى للأمم، أقدمنا على إعداد هذه الموسوعة الكبرى عن مصر الحديثة والمعاصرة (١٩٥٢-١٩٩٦) والتى طوّفنا فيها بين مختلف جنبات التاريخ المصرى، وتشتمل على كل نواحى الأنشطة الثقافية والسياسية والاقتصادية والاستثمارية والتعليمية والصناعية والاجتماعية والسياحية.. الخ فضلا عما تزخر به مصر من نهضة ذات ثقل دولى فى الفترة الآنيّة والحضارية معا.. وجميعها جديرة بالملاحظة والتحليل التأملى لتكون بمثابة رؤية بانورامية أمام مختلف الأجيال فى مصر والعالم العربى والخارجى على السواء.

وهذا العمل الموسوعى الضخم يستمد روحه من نبض التحضر المصرى ويتسق مع الفلسفة الرائدة فى حركة التأليف والنشر لدى الهيئات والمؤسسات العريقة فى العالم وتدعمها الحكومات وتتضافر من أجلها مختلف الجهود والتخصصات، ومن هذا المنطلق نضطلع بدورنا هذا، يشاركنا فى هذا الإنجاز نخبة من كبار المتخصصين والمفكرين والعلماء فى شتى المجالات.

وهذا المشروع الذى تنفذه الهيئة المصرية العامة للكتاب بالتعاون مع مؤسسة World Book Inc. العالمية، يترجم رؤيتنا لرسالة المعرفة والثقافة حيث أنه يمثل مبادرة حضارية لمشروع كبير أخذناه على عاتقنا، لا نزعم له الكمال شأن أى جهد بشرى ولكن نأمل أن يلبى كل الاحتياجات خاصة فى ضوء أهدافنا بأن تمثل هذه الموسوعة رافدا أساسيا فى التأصيل العلمى والتوثيقى والتحليلى فى ضوء ما توافر لها من كم معرفى هائل.

ولما كانت هذه الموسوعة ضمن ما تهدف إليه أن تقدم البنية الأساسية المعلوماتيّة عن مصر فى تحركها النشط وثقلها السياسى والاقتصادى والحضارى والثقافى فى هذه الفترة المزدهرة التى نعيشها فأننا نأمل أن تكون هذه الموسوعة خيطا متماسكا فى نسيج الحضارة الإنسانية، وأن تعتبر جسرا بنّاءً فى حوارنا الثقافى مع الحضارات الأخرى.

سوزان مبارك

تمهيد

يهدُفُ هذا الجزء من موسوعة مصر الحديثة إلى عرض أهمِّ التطورات السياسية التى شهدتها مصر منذ قيام ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢، ومراحل التطور التى تعرضت لها مؤسسات الحكم والإدارة.

وفى هذا السياق، يتم تناول الدستور (الفصل الأول) باعتباره الإطار القانونى الحاكم لعمل مؤسسات الدولة، والمنظم لمجمل العلاقات الاجتماعية. ثم نعرض للإطار المؤسسى لنظام الحكم الذى يتمثل فى السلطة التنفيذية، والسلطة التشريعية، والسلطة القضائية (الفصول الثانى والثالث والرابع).

ومع أن التركيز كان على الفترة اللاحقة على عام ١٩٥٢، فإن الدراسة تعرضت للأصول التاريخية أو جذور الأحداث والتطورات فى الفترات السابقة كلما كان ذلك ضروريا.

ثم يتناول الفصل الخامس تطور التنظيمات والأحزاب السياسية، فيعرض لمرحلة التنظيم السياسى الواحد والمشاكل التى واجهها فى الممارسة، ثم عملية الانتقال إلى التعددية السياسية.

وأخيرا يتناول الفصل السادس أهم توجهات السياسة الخارجية المصرية.

وفى كل الفصول التزم الباحثون بعدد من الضوابط العلمية والمنهجية والتى تتمثل فيما يلى:

١- الالتزام بإبراز التوجهات العامة والخطوط العريضة المتعلقة بكل موضوع. فبحكم طول الفترة الزمنية، والحجم المتاح من الصفحات لكل جزء من الموسوعة كان من الضرورى على كل باحث الاختيار والتدقيق لإعطاء الصورة العامة فى موضوعه.

٢- إنَّ التناول شمل كلا من الإطار القانونى أو المؤسسى من ناحية، والخبرة العملية من ناحية أخرى.

٣- إبراز التفاعل بين عناصر الاستمرار والتغير فى المؤسسات والممارسات السياسية.

وأرجو أن يكون فى هذا الكتاب ما يفيد القارئ فى معرفة أهم معالم التطور السياسى فى مصر فى الفترة التالية لثورة ١٩٥٢.

وفى هذا المقام سوف يسجل التاريخ أن الرئيس حسنى مبارك شغل منصب رئيس الجمهورية لأطول فترة مقارنة بسابقية - محمد نجيب وجمال عبدالناصر وأنور السادات - وأنه حكم مصر فى مرحلة حاسمة من تطورها السياسى والاقتصادى، مرحلة حفلت بعديد من التغيرات الجوهرية داخليا وإقليميا ودوليا، وأنه استطاع أن يقود السفينة المصرية وسط هذه العواصف والأنواء باحثا عن الاستقرار، وساعيا للوصول إلى نقطة التوازن التى تحقق أكبر قدر من المصالح الوطنية والتى تقلل من احتمالات الاستقطاب.

فعلى المستوى السياسى الداخلى كان التوجه

الرئيسى هو دعم عملية التحول الديمقراطى بشكل تدريجى يحول دون الهزات العنيفة التى شهدتها دول مثل روسيا وبلاد أوروبا الشرقية. ورغم حدوث توترات سياسية بين الحكم والمعارضة فى بعض الأحيان، فإن وصلة الحوار بين الطرفين لم تنقطع قط. ولم يسع الحكم والجزء الأكبر من المعارضة إلى حرق الجسور مع الطرف الآخر. وفى كل الأحوال ظلت المساحة الكبيرة من حرية الرأى والتعبير قائمة ومحترمة.

وعلى المستوى الإقليمى وقع على كاهل الرئيس مبارك استعادة الدور الإقليمى لمصر فى إطار منظومة التضامن العربى ابتداء من اعادة العلاقات الدبلوماسية مع أغلب الدول العربية فى بداية الثمانينات وانتهاء بتداعيات الغزو العراقى للكويت فى مطلع التسعينات. كما كان عليه إدارة عملية التسوية مع إسرائيل خلال تلك الفترة ابتداء من حل مشكلة طابا ووصولا إلى مؤتمر مدريد والمباحثات متعددة الأطراف واتفاقية أوسلو وبناء مؤسسات السلطة الفلسطينية.

ورغم الأحداث الدرامية التى شهدتها المنطقة وانتقال بعض الأطراف من الموقف إلى نقيضه حرصت مصر فى عهد الرئيس مبارك على أن تكون «العروة الوثقى» و«الماسك بالميزان» فمع اشتراكها فى حرب تحرير الكويت إلا أنها رفضت أى حديث عن تقسيم العراق انطلاقا من مبدأ احترام التكامل الإقليمى للدول، والتزمت بنفس المبدأ مع السودان رغم كل خلافاتها مع النظام الحاكم فيه. أيضا، مع حرصها على استمرار عملية السلام فقد انتقدت «الهرولة» تجاه اسرائيل وأكدت دوما أن الهدف هو السلام الشامل والدائم فى المنطقة.

وعلى المستوى الدولى كان على مصر التعامل مع بيئة دولية جد متغيرة. وسعت إلى التوفيق بين المرونة التى تتطلبها التحولات الدولية بعد سقوط الاتحاد السوفييتى، ومقتضيات الحفاظ على الدور الإقليمى لمصر والذى يتطلب اتباع سياسة خارجية نشطة ومستقلة ومتميزة.

وسوف يذكر التاريخ أن فترة حكم الرئيس مبارك هى فترة تأهيل مصر لدخول القرن الحادى والعشرين، وأن السنوات المتبقية من هذا القرن ستكون حاسمة فى تحديد قدرة مصر على التعامل مع تحديات المستقبل. والتحديات عديدة وتتطلب جهدا شاقا وتفكيرا خلاقا.

فهناك أولا تحدى التعليم ومحو الأمية لتطوير الموارد البشرية المصرية وتمكينها بالقدرات والمهارات اللازمة، وهناك ثانيا تحدى بلورة سياسة تكنولوجية لمصر تخاطب أولويات المجتمع واحتياجاته، وهناك ثالثا تحدى تدشين مرحلة الانطلاق الإنتاجى وتحريك الاقتصاد لكى يحقق نسب نمو أعلى من نسب الزيادة السكانية. وهناك رابعا وأخيرا تحدى الاستمرار فى تدعيم التطور الديمقراطى وتطوير دائرة المشاركة السياسية.

وشرط حدوث ذلك هو التركيز على التميز وعلى التفوق، وإدراك أن طريق التميز فى العصر الذى ندخله هو القدرة على المنافسة فى كل المجالات.

ولا تتحقق المنافسة إلا بالعلم والمعرفة وزيادة الإنتاجية والادارة السليمة للموارد كما لا تتحقق إلا بالاستفادة من خبرات المجتمعات الأخرى الناهضة، واستيعاب دروس خبرتها، واقتباس ما ثبت جدواه وصلاحيته فى بلاد تتماثل ظروفها معنا.

الدستور

أولا : الدستور

يُعرف الدستور بأنه القانون الأعلى فى المجتمع السياسى أو هو مجموعة القواعد الأساسية التى يتم وفقا لها تنظيم الدولة وممارسة الحكم فيها. ويتم بموجب هذه القواعد، أيضا، تحديد نطاق سلطات الدولة وحقوق الأفراد فيها وواجباتهم، وكذا شكل العلاقة التى ينبغى أن تقوم بين الأجهزة الرئيسية فى هذه الدولة، وبالذات فيما بين السلطات الثلاث: السلطة التشريعية التى تصدر القوانين وتراقب أعمال السلطة التنفيذية ونشاطاتها المختلفة، والسلطة التنفيذية التى تنهض بمهمة ممارسة السياسات العامة وتنفيذها وفقا للقانون، والسلطة القضائية التى تُناطُ بها مهمة الفصل فى المنازعات والإشراف على عملية تطبيق القوانين. ومؤدى ذلك، وبعبارة أخرى، أن الدستور هو الذى يحدد شكل الدولة؛ وهل هى مثلاً دولة بسيطة أو موحدة أم دولة اتحادية، وكذا شكل نظام الحكم فى كل دولة؛ وهل هو نظام ملكى أم جمهورى، استبدادى أم ديمقراطى، رئاسى أم برلمانى أم ذو طبيعة مختلطة. كما يتضمن الدستور، أيضا، المبادئ العامة التى تكفل للأفراد التمتع بحقوقهم وحرياتهم الأساسية والتى تتمثل بالدرجة الأولى فى: مبدأ المساواة أمام القانون، وبالنسبة للأعباء العامة كالضرائب وأداء الخدمة العسكرية. وأما الحريات الفردية التى يضمنها الدستور فهى متعددة، فمنها مثلا: حرية الفكر، وحرية التعبير، وحرية العقيدة، وحق العمل، وحرمة المسكن.

وتتميز قواعد الدستور بالاستقرار، وهو أمر يعزى أساسا إلى حقيقة أن هذه القواعد إنما تشير إلى مجموعة المبادئ التى تحدد المقومات الرئيسية للمجتمع والتى هى بطبيعة الحال ليست عرضة للتغيير السريع.

والأصل فى الدستور أنه يُعتبر وثيقة مكتوبة بطريقة معينة، ويتم إصدارها أيضا بطريقة خاصة. غير أنه قد يحدث أن يكون الدستور تعبيرا عن مجموعة من الأعراف والتقاليد فى مجتمع معين. وقد يصاحب هذه الأعراف وتلك التقاليد عدد من التشريعات، مثلما هو الحال فى بريطانيا التى ينظر إليها باعتبارها مهدا للنظام البرلمانى الديمقراطى فى العالم المعاصر فى حين أنها تحكم بنظام دستورى غير مكتوب.

ويُعدُّ وجود الدستور بالنسبة لأية دولة من بين الأمور المهمة التى تشير إلى أنها دولة قانون وليست دولة بوليسية. كما يُعدُّ خضوع الدولة للقانون أو ما يعرف "بمبدأ سيادة القانون" من أهم الضمانات لحقوق الأفراد فى المجتمع وحرياتهم الأساسية. ومن هنا نفهم لماذا تحرص الدساتير فى الدول عامة على التوكيد على هذا المبدأ، كما هو الحال مثلاً فى الدستور المصرى - دستور عام ١٩٧١ - والذى ينص صراحة فى المادة ٦٤ منه على أن "سيادة القانون أساس الحكم فى الدولة"، وكذا نص المادة ٦٥ منه والذى يقرر حقيقة أن «الدولة

تخضع للقانون». يضاف إلى ذلك، أن ضرورة الدستور بالنسبة لكل دولة هى التى تفسر لنا حرص كل دولة ناشئة على المبادرة إلى وضع دستور لها - مؤقت أو دائم - فور قيامها أو فور حصولها على استقلالها.

ومؤدى ما سبق، أن الدستور فى الفكر السياسى إنما يرتبط وجودا وعدما بفكرة «الدستورية» بمعنى السَّعى إلى تكوين حكومة تأتى وفقا للقانون وتعمل فى إطاره وتلتزم بحدوده.

ولذلك، فقد قيل فى هذا الخصوص بأن ثمة فكرتين تسودان فى الفكر الدستورى الحديث: أما أولاهما، فمؤداها أن الدستور إنما يشكل مطلبا لازما وشرطا أساسياً لضبط سلوك الحكومة. وأما الفكرة الثانية، فمفادها أن مثل هذه الحكومة إنما يجب أن تقوم على مبدأ التراضى، أى لا ينبغى بحال أن تكون مفروضة على الشعب. وعليه، فإن الحكومة الدستورية إنما هى تلك الحكومة التى يفترض فيها أن تنظر إلى الدستور باعتباره الركيزة الأولى التى تؤسس عليها تصرفاتها. كما أنها الحكومة التى يعتبر مبدأ «الفصل بين السلطات» أحد المبادئ الرئيسية التى تحكم تنظيمها السياسى. ودلالة ذلك - وبمفهوم المخالفة - أن وجود الحكومة، أى حكومة، إنما ينتفى من زاوية المشروعية القانونية والسياسية إذا ما تم تطويع نصوص الدستور لمصلحة فرد أو حزب أو جمعية سياسية معينة. ولعل هذا هو الذى يمكن أن يفسر لنا مثلاً كيف أن حكومات دول عديدة قد تتمتع بوجود دساتير لها، فى حين أن القليل منها فقط هو الذى يصح وصفه بالدستورية.

وبصفة عامة، يمكن القول بأن فكرة الدستور أو «الحكم الدستورى» ليست فكرة حديثة، وإنما يرجع تاريخها إلى بدايات التاريخ البشرى، وخاصة منذ العصور اليونانية التى احتلت فيها هذه الفكرة مكانة مهمة، وبالذات على مستوى الفكر السياسى والنظرية السياسية.

وواقع الأمر، أن دراسة الدساتير اليونانية إنما تكتسب أهمية كبرى لدى جمهرة الباحثين بالنظر إلى حقيقة أنها - أى هذه الدساتير - تستخدم عادة كنماذج عند الحديث عن الدساتير المعاصرة. ولعل من أهم الدساتير التى عرفها اليونانيون والتى يشار إليها من جانب الباحثين فى الأغلب الأعم دستورى إسبرطة وأثينا، واللذين يعتبر كتاب «القوانين» لأفلاطون من أهم مصادر البحث فيهما.

ويشكل الفقه الدستورى ومجمل الكتابات المتعلقة بالدساتير فرعا مستقلاً من فروع القانون العام فى عموم النظم القانونية، وهو ما يعرف بالقانون الدستورى والذى يمكن تعريفه أيضا بأنه القانون الأساسى للدولة الذى ينظم قواعد الحكم، ويوزع السلطات، ويحدد اختصاصات كل سلطة، ويضع الضمانات الأساسية لحقوق الأفراد سواء فى مواجهة بعضهم البعض أو فى مواجهة الدولة ذاتها. والملاحظ، أنه فى حالة الدول الاتحادية أو الفيدرالية كالولايات المتحدة الأمريكية، فإن الدستور - والقانون الدستورى عامة - يعنى، إضافة إلى كل ما تقدم، بتحديد ثلاثة أنواع من الاختصاصات: النوع الأول، ويتمثل فى تلك الاختصاصات التى تباشرها الحكومة المركزية وحدها. والنوع الثانى، ويتمثل فى مجموعة الاختصاصات التى تباشرها هذه الحكومة بالتعاون مع حكومات الأقاليم أو الولايات كل على حدة وفيما يخصه. وأما النوع الثالث من هذه الاختصاصات، فيتمثل فى مجموعة الاختصاصات التى تباشرها كل حكومة من حكومات الولايات أو الأقاليم على حدة وباستقلال تام عن الحكومة المركزية.

وتنشأ الدساتير عادة، والتى نعنى بها هنا أساسا الدساتير الدائمة، بإحدى طرق ثلاث: فهناك الدستور الذى يصدر باعتباره منحة أو

هبة من الحاكم إلى الشعب. ويحدث ذلك عادة عندما لايكون الضغط الشعبى على هذا الحاكم - الذى غالبا ما يكون ملكا - قد بلغ من القوة الدرجة التى تحمله على الأمتثال لإرادة الشعب والرضوخ لمطالبه. ومن أمثلة الدساتير الوطنية التى صدرت بهذه الطريقة: الدستور الفرنسى الصادر عام ١٨١٤، والذى منحه لويس الثامن عشر للأمة الفرنسية فى أعقاب الحرب النابوليونية وهزيمة نابليون. ومنها، كذلك، الدستور اليابانى الصادر عام ١٨٨٩، وكذا الدستور الروسى الصادر عام ١٩٠٦.

وتنهض الدساتير التى تصدر بطريقة المنحة على فكرة أساسية مؤداها أن الحقوق إنما تتركز كلها فى شخص الملك أو رئيس الدولة، وأنه هو الذى يرى التنازل عن بعضها إلى الأمة لكى تمارسها بواسطة هيئات معينة. ويترتب على التسليم بهذه الفكرة نتيجة مهمة مؤداها أن كل ما لم ينص الدستور على تنازل الحاكم عنه من حقوق أو امتيازات إنما يظل من اختصاصه هو وحده، وبالتالى فلا ينبغى أن تنازعه الأمة فيه.

وهناك، كذلك، الدستور الذى يصدر بطريقة أكثر ديمقراطية من خلال جمعية وطنية منتخبة من الشعب الذى يعود فيوافق عليه فى استفتاء عام. ومن أمثلة الدساتير التى صدرت بهذه الطريقة الثانية: دستور الولايات المتحدة الصادر عام ١٧٨٧، والدستور الألمانى الصادر عام ١٩١٩. ومنها، أيضا، الدستور المصرى الصادر عام ١٩٢٣. فالمعروف، أنه قد شاركت فى صياغة وإقرار هذا الدستور ثلاث هيئات هى: اللجنة التى نيطت بها أصلاً مهمة وضع الدستور المذكور والتى عرفت بلجنة الدستور، واللجنة الاستشارية العليا التابعة لوزارة العدل، ثم مجلس الوزراء. كل ذلك، بالطبع، بالإضافة إلى شخصية الملك الذى أصدر فى النهاية «الأمر الملكى» بشأن هذا الدستور.

وبموجب هذه الطريقة سالفة الذكر، فإن الأمة - وليس الحاكم أو رئيس الدولة- هى التى تعتبر مصدر جميع السلطات، وهى من ثم التى تتمتع بكل الحقوق والمزايا. ومعنى ذلك، أن ما لم يمنحه الدستور للملك بنص صريح يظل من حقوق الأمة التى تباشرها من خلال ممثليها.

ويعتبر الدستور المصرى الصادر عام ١٩٧١ من الدساتير التى صدرت عن طريق جمعية تأسيسية، حيث قامت هذه الجمعية بوضع مشروع هذا الدستور، ثم عرض الأمر بعد ذلك على الشعب فى استفتاء عام للموافقة عليه. ولذلك، فقد جاءت المادة ١٩٢ من هذا الدستور لتنص صراحة على أن: "يعمل بهذا الدستور من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليه فى الاستفتاء.

وأخيرا، فقد يكون صدور الدستور من خلال طريقة وسط بين الطريقتين السابقتين، فيأتى هذا الدستور وكأنه عقد مبرم بين الحاكم وشعبه. ومن ذلك مثلاً العهد الكبير أو ما عُرِفَ «بالماجنا كارتا Magna Carta» فى بريطانيا والصادر عام ١٢١٥.

والواقع، أنه أيا كانت الطريقة التى يصدر بها الدستور، فإن الملاحظ بصفة عامة هو أن كل دستور إنما يبدأ عادة بمقدمة أو ديباجة يشار فيها غالبا إلى جانب من الظروف أو الأسباب التى كانت وراء التفكير فى وضعه وإلى الطموحات الكبرى التى يتوق الشعب إلى إنجازها كنتيجة لهذا الدستور، وكذا المبادئ العامة التى يتعين الاهتداء بها فيما يتصل بتطبيق الأحكام المتضمنة فيه. ثم يتم بعد ذلك تقسيم الدستور إلى أبواب أو فصول أو إلى النوعين معا - وبحسب كل حالة - يخصص كل واحد منها لمعالجة موضوع معين.

وتنقسم الدساتير عموما إلى مجموعتين رئيسيتين: دساتير مكتوبة، ودساتير غير مكتوبة أو عرفية.

أما الدساتير المكتوبة، والتى تمثل الأصل

بالنسبة لعموم الدول، فقد أخذت فى الانتشار على نطاق واسع منذ منتصف القرن الثامن عشر. ويتحمس أكثرية الباحثين فى مجال النظم السياسية والقانون الدستورى لهذا النوع من الدساتير، وذلك بالنظر إلى ما تتميز به من وضوح الأحكام فضلاً عن سهولة الرجوع إليها والاحتكام إلى قواعدها وذلك إذا ما قورنت بالدساتير العرفية. كما ينظر إلى الدساتير المكتوبة باعتبارها هى التى تمثل ضمانات أكبر لحريات الأفراد وحقوقهم فى مواجهة السلطات العامة فى المجتمع.

ويعتبر دستور الولايات الشمالية الأمريكية الصادر عام ١٧٧١ من أول الدساتير المكتوبة فى العصر الحديث.

كذلك، فقد أخذت فرنسا أيضا بنظرية الدساتير المكتوبة فى جميع دساتيرها، وذلك بدءا من أول دستور لها صدر عام ١٧٩١ إلى دستور عام ١٩٤٦ الذى هو الدستور الحالى للجمهورية الفرنسية. وما ينطبق على فرنسا ينطبق أيضا على حالة مصر، حيث إن كل الدساتير المصرية التى صدرت تعتبر دساتير مكتوبة.

وأما النوع الثانى من الدساتير، فهو الدساتير غير المكتوبة أو تلك التى تأخذ صورة العادات أو الأعراف التى يستقر عليها سلوك الجماعة السياسية فى المجتمع، من غير أن تظهر الحاجة إلى تقنينها فى شكل قواعد أو نصوص مكتوبة. والملاحظ، أن هذا النوع الثانى من الدساتير قد ظل سائدا على نطاق غير محدود فى العديد من الدول حتى قيام الثورتين الأمريكية والفرنسية فى أواخر القرن الثامن عشر. وتعد بريطانيا، بإجماع الباحثين فى مجال النظم السياسية والقانون الدستورى، من أبرز الدول التى يحكمها دستور عرفى أساساً.

والواقع، أنه يؤخذ على الدساتير العرفية عموماً أنها كثيرا ما لا تضع حدودا واضحة تلتزم بها السلطة التشريعية، الأمر الذى قد يؤدى إلى استبدادها عن طريق التوسع - دون قيود - فى سن القوانين. ولذلك، يقال عادة



الضباط الأحرار

بأن البرلمان فى بريطانيا غير مقيد بأى قانون، وبالتالى فهو يستطيع - أى البرلمان البريطانى - «أن يفعل كل شئ إلا أن يجعل الرجل امرأة أو المرأة رجلاً».

ويتميز الدستور، باعتباره يمثل مجموعة القواعد الأساسية التى تنظم العلاقات بين أجهزة الحكم المختلفة فى المجتمع فضلاً عن بيان حقوق الأفراد وواجباتهم سواء فى



الاستفتاء على الدستور

مواجهة بعضهم البعض أو فى مواجهة الحكومة، بوضع خاص بالمقارنة بالقوانين العادية التى تصدر عن السلطة التشريعية.

وقد رتب فقهاء القانون الدستورى نتائج رئيسية ثلاثا على التفرقة بين الدستور والقوانين العادية:

النتيجة الأولى: تتمثل فى ثبات القوانين الدستورية بالمقارنة بما عداها من قوانين. ومؤدى ذلك أن هذه القوانين الدستورية لا يمكن تعديلها بالطريقة أو الطرق ذاتها التى يتم بها تعديل القوانين العادية. غير أن القول بثبات القوانين الدستورية لا يعنى، فى واقع الأمر، أنها تتمتع بالثبات المطلق، وذلك بالنظر إلى حقيقة أن «الأمة» التى تملك الحق فى وضع الدستور ابتداء تملك فى الوقت ذاته وفى كل وقت الحق فى تعديله.

والمشاهد، أن فقهاء القانون الدستورى قد ذهبوا مذاهب ثلاثة فى صدد بيان الطريقة أو الطرق التى يمكن «للأمة» من خلالها تعديل الدستور:

المذهب الأول: ويرى أصحابه أنه يجب الحصول على موافقة الشعب كله لإمكان الحديث عن أى تعديل للدستور. وواقع الأمر، أن هذا الرأى إنما ينظر إلى الدستور باعتباره «عقدا اجتماعيا»، بمعنى أن التراضى العام من جانب كل أفراد الشعب والذى أسفر عن إصدار هذا الدستور يجب تحققه ثانية وفى كل مرة يراد فيها إدخال أى تعديل أو تعديلات على أحكامه. والحق، أنه يؤخذ على هذا الرأى سالف الذكر أنه يجعل من الدستور وثيقة قانونية جامدة إلى حد كبير، وذلك بالنظر إلى حقيقة أن الحصول على إجماع «الأمة» قد لا يكون أمرا ميسورا دائما أو فى جميع الأحوال.



جمال عبدالناصر يدلى بصوته فى الاستفتاء

المذهب الثانى: ويميل أنصاره إلى التوكيد على مقولة أن الدستور أو القوانين الدستورية عامة لا تلزم الأمة بشكل مطلق، وإنما تلزم أساسا السلطة التى أوجدتها. ومؤدى ذلك، فى عبارة أخرى، أن "الأمة" تملك فى كل وقت - وبدون أية قيود - تعديل دستورها، سواء بطريقة مباشرة أو من خلال تفويض حقها فى ذلك إلى من ينوب عنها فى هذا الشأن.

المذهب الثالث : ويتمسك أصحابه بالتوكيد على فكرة أن تعديل أى دستور يجب أن يتم بالطريقة ذاتها التى ينص عليها فيه هو ذاته وكذا بواسطة السلطة نفسها التى يُعينها هذا الدستور. وحقيقة الأمر، أن هذا المذهب الأخير يكاد يكون هو الرأى الأكثر شيوعا فى العمل السياسى فى عموم النظم السياسية، كما أنه هو الرأى الأكثر تقبلاً من جانب فقهاء القانون الدستورى.

النتيجة الثانية : والتى تترتب على التفرقة بين القوانين الدستورية وغيرها من القوانين وسمو الأولى على الثانية، فمؤداها أن القوانين الدستورية - وعلى خلاف الحال بالنسبة للقوانين العادية - لا يمكن تعديلها أو إلغاؤها إلا بقانون أو بقوانين دستورية جديدة لها ذات الصفة، وذلك كمبدأ عام.

وقد يكون من المهم أن نشير، فى هذا المقام، إلى حقيقة أن علو الدستور على القوانين العادية أو مايعرف «بمبدأ سمو الدستور» أو سيادته، إنما هو مبدأ عام ومسلم به من جانب الدول الديمقراطية كافة وسواء أكانت دولاً ملكية أم دولاً تأخذ بالنظام الجمهورى. ولذلك، فقد استقر الرأى فى هذا الشأن على أنه لكى يتسنى لنا القول بأن ثمة نظاما دستوريا ديمقراطيا فى مجتمع سياسى معين، فإنه ينبغى أن تكون هناك - وبالضرورة - قواعد عليا يتعين على الهيئة الحاكمة فى هذا المجتمع أن تحترمها وتراعيها فى مختلف تصرفاتها وإلا عدت الدولة فى هذه الحالة دولة بوليسية لا دولة قانون.

وأخيراً، فإن النتيجة الرئيسية الثالثة : التى تترتب على التفرقة بين الدستور أو القوانين الدستورية من جانب وبين القوانين العادية من جانب آخر، إنما تكمن فى حقيقة أن هذه المجموعة الثانية من القوانين يجب أن تكون دوما متوافقة مع ما تتضمنه المجموعة الأولى - أى القوانين الدستورية - من مبادئ وأحكام، أى لا يمكن أن تكون متعارضة معها. فكأن مشروعية القوانين العادية إنما تجد أساسها، إذن، فى احترامها لقواعد الدستور واتساقها مع ما تشير إليه هذه القواعد من أحكام. ومؤدى ذلك، فى عبارة أخرى، أن أية مخالفة لهذه القواعد الدستورية إنما تسوغ توقيع الجزاء القانونى المنصوص عليه بحسب كل حالة. وعادة ما تتمثل صور هذا الجزاء فى توجيه اللوم إلى أحد الوزراء، أو سحب الثقة منه أو من الوزارة كلها بواسطة السلطة التشريعية. كما قد يأخذ الجزاء، فى بعض الحالات، صورة مقاضاة رجال السلطة العامة المعنيين سواء مدنيا أو جنائيا، وذلك إما بغرض طلب التعويض عن الأضرار المترتبة على بعض نشاطاتهم أو بغرض المطالبة بإلغاء بعض القرارات غير القانونية التى قد يصدرونها. وأخيرا، فقد يأخذ الجزاء، فى حالات معينة، صورة رد فعل شعبى عنيف يتمثل فى الثورة الشاملة أو التمرد أو العصيان المدنى. ويحدث ذلك، غالبا، عندما تكون مخالفة الدستور من قبل السلطة العامة صارخة للغاية، وإلى الحد الذى لا يجيز التسامح معها على أي نحو كان.

ويُحدِّدُ الدستور نفسه وكما نوهنا، الطريقة أو الطرق التى يتم بها تعديل أحد أو بعض أحكامه، كما يُحَدِّدُ السلطة التى ينعقد لها الاختصاص بإجراء هذا التعديل. والمشاهد أن هذه السلطة قد تنحصر فقط فى شخص رئيس الدولة أو فى البرلمان أو فيهما معا. ومن ذلك مثلاً ما تشير إليه المادة ١٨٩ من الدستور المصرى الحالى من أن لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب طلب تعديل مادة واحدة أو أكثر من مواد الدستور. ويتعين - طبقا لنص المادة المذكورة - أن يُشارَ فى طلب التعديل إلى المواد المطلوب تعديلها وكذا إلى الأسباب الموجبة لهذا التعديل. وكذلك، فإنه بموجب المادة نفسها، فإن طلب التعديل يشترط فيه أن يكون موقعا عليه من جانب ثلث أعضاء

مجلس الشعب على أقل تقدير. وفى جميع الأحوال، يناقش المجلس مبدأ التعديل، ويصدر قراره فى شأنه بأغلبية أعضائه، وإذا حدث ورُفض الطلب فإنه لا يجوز إعادة هذا الطلب - بالنسبة للمادة أو المواد ذاتها التى يُرَادُ تعديلها - قبل مضى سنة من تاريخ هذا الرفض. أما إذا وافق مجلس الشعب على التعديل، فإنه يبدأ بعد شهرين من تاريخ هذه الموافقة - مناقشة المواد المطلوب تعديلها. فإذا وافق على التعديل ثلثا عدد أعضاء المجلس، عُرضَ الموضوع على الشعب لاستفتائه فى شأنه، فإذا وافق - أى الشعب - على ذلك أعتُبر نافذاً من تاريخ إعلان نتيجة هذا الاستفتاء.

وتختلف النظم القانونية والسياسية فيما بينها فيما يتعلق بالنظام الذى يقرره كل منها لمراقبة مدى دستورية القوانين، وبالتالى لتقرير بطلان أو عدم بطلان القوانين العادية.

وبصفة عامة، يلاحظ أن مواقف الدول إنما يتنازعها اتجاهان رئيسيان فى هذا الشأن.

الاتجاه الأول: ويركز على ما يعرف بالرقابة السياسية، وهى رقابة تكون سابقة على إصدار القانون. ويتأتى إعمال هذه الرقابة من خلال آلية معينة يعهد الدستور بمقتضاها بهذه المهمة إلى هيئة سياسية خاصة. فإذا ما رأت هذه الهيئة عدم تطابق مشروع القانون المعروض مع أحكام الدستور، توقفت عن السير فى الإجراءات التالية الخاصة بإصداره. وتعرف هذه الهيئة الخاصة فى بعض الدول كفرنسا «بالمجلس الدستورى».

والواقع، أنه على الرغم من المزايا التى يحققها الأخذ بهذا الاتجاه الأول فى الرقابة على مدى دستورية القوانين - وهى المزايا التى تتمثل أساسا فى عدم تضييع الوقت والجهد فى إصدار قوانين يتضح فيما بعد عدم دستوريتها - إلا أنه يؤخذ عليها تأثرها أحيانا بالاعتبارات السياسية.

الاتجاه الثانى: ويأخذ بنظام الرقابة القضائية التى هى رقابة لاحقة على صدور القانون والعمل بمقتضاه. وتمارس هذه الرقابة جهات قضائية مختصة، وتكون ممارستها لها بإحدى طريقتين: الأولى، وهى ما تعرف بطريقة "الدعوى الأصلية"، ومؤداها الطلب من محكمة أو هيئة قضائية مختصة إلغاء القانون لمخالفته للدستور. والثانية، وهى التى تعرف بطريقة الدفع بعدم دستورية القانون. ومؤدى هذه الطريقة الثانية، أن يكون للفرد المعنى أو ذى المصلحة الحق فى أن يحتج بعدم دستورية هذا القانون لكى تمتنع المحكمة المختصة عن تطبيقه متى قدرت أن هذا الدفع قد بنى على أسباب سائغة. والملاحظ، هنا، أن المحكمة تكتفى فى هذه الحالة بعدم تطبيق القانون المطعون فيه فقط، ولا تسعى من جانبها إلى القضاء بإلغائه.

وواقع الأمر، أن مواقف الدول تتباين كثيرا فى شأن نوع المحكمة التى تناط بها مهمة الفصل فى مسألة دستورية القوانين العادية وما فى حكمها.

ففى بعض الدول - كما فى الولايات المتحدة - فإن المحاكم العادية هى التى تُخَوَّلُ الحق فى رفض تطبيق أى قانون ترى أنه مخالف للدستور. أما فى بعض الدول الأخرى - كما هو الحال مثلاً فى القارة الأوروبية - فقد شاع مبدأ أساسى مفاده أنه ليس للمحاكم أى حق فى تقرير مدى دستورية القوانين من عدمها. ويبنى هذا المبدأ على مقولة أساسية مؤداها أن وظيفة المحاكم إنما تتمثل أصلاً وبالدرجة الأولى ليس فى الحكم على القوانين ولكن فى تطبيقها.

وواقع الأمر، أن غالبية الدساتير الحديثة، وخاصة تلك التى صدرت فى أعقاب انتهاء الحرب العالمية الثانية، قد مالت إلى الأخذ بنظام إنشاء محكمة خاصة تناط بها مهمة الفصل فى مسألة دستورية القوانين أو عدم

دستوريتها. وتعرف هذه المحكمة فى العديد من النظم القانونية بالمحكمة الدستورية العليا، مثلما هو الحال فى الدستور المصرى الصادر عام ١٩٧١.

فالملاحظ أن هذا الدستور، قد خصص فصلا مستقلا (المواد من ١٧٤ إلى ١٧٨) للحديث عن المحكمة الدستورية العليا. فطبقا لنص المادة ١٧٤، تُعتبر المحكمة الدستورية العليا هذه هيئة قضائية مستقلة، مقرها مدينة القاهرة.

أما المادة ١٧٥ من الدستور، فتنص على أن هذه المحكمة هى وحدها التى تتولى دون غيرها مهمة الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح، وهى التى تتولى تفسير النصوص التشريعية، وذلك على الوجه المبين فى القانون. ولكفالة الاستقلال التام لأعضاء المحكمة الدستورية العليا، فقد نص الدستور المصرى الحالى - فى المادة ١٧٧ منه - على أن قضاة هذه المحكمة غير قابلين للعزل ولا تكون مساءلتهم إلا أمامها.

وبصفة عامة، يُلاحَظُ أن المحكمة الدستورية العليا تحتل مكانة مرموقة فى هيكل التنظيم القضائى فى مصر. فالرقابة القضائية على دستورية القوانين مركزة فيها وحدها أو معقودة لها دون غيرها، وكلمتها هى فصل الخطاب فى كل ما يتعلق بالمسائل الدستورية، كما أن قراراتها أو أحكامها تكون لها الحجية المطلقة فى مواجهة الكافة داخل المجتمع.

ويبقى، فى المقام الأخير، أن نشير إلى حقيقة أن الدستور وإن كان ينظر إليه بوصفه القانون الأساسى الأعلى فى الدولة والذى تسمو قواعده وأحكامه تبعا لذلك على كل ما عداها من قواعد وأحكام، إلا أن الأمر ليس كذلك إذا انتقلنا إلى المستوى الدولى أو فيما يتعلق بالالتزامات التى قد تتحمل بها الدولة سواء بموجب قواعد القانون الدولى ذات الصفة الآمرة أو بموجبها أية تعهدات تعاقدية.

ومرد ذلك، فى واقع الأمر، إلى حقيقة أن التطورات التى حدثت فى النظام الدولى المعاصر ومنذ نهاية الحرب العالمية الثانية تحديدا قد قيدت كثيرا من حرية الدولة فى الحركة. وتأسيسا على ذلك، فقد أضحى من المقبول بصفة عامة - ولدى جمهرة الباحثين فى حقل القانون الدولى - التسليم بمقولة أن الدول عموما، وفيما عدا فئة محدودة جدا منها وهى فئة الدول الكبرى المهيمنة، قد أصبحت فى وضع مشابه إلى حد كبير لوضع الفرد فى نطاق القانون الداخلى والعلاقات القانونية الداخلية، وذلك من حيث خضوعها لأحكام القانون الدولى وعدم قدرتها - بالتالى - على التهرب من الالتزام بهذه الأحكام.

ويعزى ذلك، إلى أن فكرة الإرادة الذاتية التى احتلت مكانة رئيسية فى نطاق القانون الدولى التقليدى فيما يتعلق بتفسير الأساس الإلزامى لهذا القانون، لم تعد هى وحدها الفكرة المسيطرة الآن فى مجال تفسير الالتزامات المتبادلة بين أعضاء الجماعة الدولية. فقد وجدت إلى جوار فكرة الإرادة الذاتية هذه إرادة المجتمع الدولى نفسه، التى أخذت تتبوأ مكانة مهمة وبشكل تدرجى كمصدر من مصادر الالتزامات الدولية.

وهكذا، فإن الدولة مثلاً لم يعد فى مقدورها - والحال كذلك - أن تحتج بأحكام دستورها فى مواجهة أية دولة أخرى بهدف التخلص من بعض الالتزامات التى يفرضها عليها القانون الدولى - من خلال قواعده الآمرة - أو تلك التى تكون قد ترتبت على اتفاقات دولية تعاقدية.

ثانيا: التطور الدستورى فى مصر

ارتبط التطور الدستورى فى مصر عبر مراحله المختلفة بكفاح الشعب المصرى من أجل الاستقلال والتحرر. وباستقراء هذا التطور، يُلاحَظُ أن النضال الوطنى من أجل الدستور قد ووجه برفض مستمر من جانب سلطات الاحتلال الأجنبى التى حاربت وجوده بشتى الطرق.

ويمكن القول بأن أول دستور للبلاد هو ذلك الذى صدر فى عام ١٨٨٢ وكنتيجة لنضال طويل تعود بداياته إلى عام ١٨٠٥. ومع ذلك، فإن أول دستور حقيقى للبلاد هو الذى صدر فى أعقاب إلغاء الحماية البريطانية عن مصر اثر صدور إعلان ٢٨ فبراير ١٩٢٢. وقد صدر هذا الدستور - الذى جاء من الناحية الفعلية أشبه بالمنحة من الملك - فى ١٩ أبريل من عام ١٩٢٣. وبمقتضى أحكام هذا الدستور، انعقد أول برلمان مصرى فى العصر الحديث فى عام ١٩٢٤.

وقد ظل دستور عام ١٩٢٣ قائما إلى أن تم إلغاؤه فى ٢٢ أكتوبر من عام ١٩٣٠، ولكن سرعان ما أعيد العمل به مرة أخرى بعد ذلك وحتى قيام ثورة يوليو عام ١٩٥٢.

ومنذ قيام الثورة، شهدت البلاد تطورات دستورية عديدة تمثلت فى الآتى:

أ- صدور ما سمى بالإعلان الدستورى فى ١٠ ديسمبر ١٩٥٢، وهو الإعلان الذى تم بمقتضاه إلغاء دستور عام ١٩٢٣. وقد عبر الإعلان عن ذلك بقوله: "إنه أصبح لزاماً أن تغير الأوضاع التى كادت تُودى بالبلاد، والتى كان يساندها ذلك الدستور المليء بالثغرات، والأخذ فى تأليف لجنة لوضع مشروع دستور جديد على أن تراعى الحكومة المبادئ الدستورية العامة".

ب- وفى ١٦ يناير ١٩٥٦، صدر الإعلان الدستورى النهائى، وذلك على أثر انتهاء الفترة الانتقالية التى حددتها لجنة وضع مشروع الدستور بثلاث سنوات تبدأ من ١٥ يناير ١٩٥٣. والواقع، أنه على الرغم من صدور هذا الإعلان الدستورى النهائى، إلا أن العمل ظل مستمرا وفقا لأحكام الاعلان الدستورى المؤقت الصادر فى ١٠ فبراير ١٩٥٣.

جـ- الدستور الصادر بتاريخ ٢٣ يونيه ١٩٥٦، بموجب الاستفتاء الشعبى الذى أُجْرِىَ فى ذلك اليوم، ويُعَدُّ هذا الدستور أول دستور لجمهورية مصر، حيث إنه صدر فى أعقاب صدور القرار الخاص بإلغاء النظام الملكى فى ١٨ يونية ١٩٥٣.

د- دستور الوحدة الصادر فى مارس ١٩٥٨ على أثر إعلان الوحدة بين مصر وسوريا فى ٢٢ فبراير من العام نفسه وقيام الجمهورية العربية المتحدة.

هـ- الدستور المؤقت الصادر فى ٢٥ مارس ٩٦٤، والذى حل محل دستور الجمهورية العربية المتحدة فى أعقاب انفصال سوريا عن مصر فى سبتمبر ١٩٦١.

و- الدستور الدائم الصادر فى ١١ سبتمبر ١٩٧١، والذى أدخلت عليه بعض التعديلات بموجب قرار مجلس الشعب الصادر فى ٣٠ أبريل ١٩٨٠.

ونعرض، فيما يلى، للأحكام الأساسية التى تضمنها هذ الدستور والتعديلات التى أدخلت عليه، بالنظر إلى أنه هو الذى يحكم حياتنا السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية منذ صدوره عام ١٩٧١.

ثالثا: دستور ١٩٧١

كما سلف البيان، جاء صدور هذا الدستور بعد إجماع كلمة الشعب على الموافقة عليه بمقتضى الاستفتاء الذى أجْرِىَ فى ١١ سبتمبر ١٩٧١. ووفقا لما جاء فى وثيقة إعلان هذا الدستور، فإن صدوره كان بمثابة توكيد من جانب جماهير شعب مصر على تصميمها الكامل وإيمانها العميق بمسئولياتها الوطنية والقومية والدولية وعزمها على الدفاع عن هذا الدستور وحمايته والتوكيد على احترامه.

ويشتمل دستور عام ١٩٧١ على ٢١١ مادة (آخذين بعين الاعتبار التعديلات التى أُدخلَتْ عليه عام ١٩٨٠ والتى أضافت بابا جدَيدا للدستور هو الباب السابع: المواد من ١٩٤-٢١١ تحت عنوان: «أحكام جديدة»).

وتتوزع هذه المواد الـ ٢١١ على سبعة أبواب، جاء ترتيبها على النحو التالى:

الباب الأول: ويشتمل على المواد من (١-٦)، ووضع له عنوان: "الدولة". ومن أهم الأحكام التى تضمنها هذا الباب، ما يلى: الشعب المصرى جزء من الأمة العربية، الإسلام هو دين الدولة واللغة العربية هى لغتها الرسمية ومبادئ الشريعة الإسلامية هى المصدر الرئيسى للتشريع، الشعب هو مصدر السلطات، النظام السياسى يقوم على أساس تعدد الأحزاب.

الباب الثانى: ويشتمل على المواد من (٧-٣٩)، وقد وُضعَ له العنوان الآتى: «المقومات الأساسية للمجتمع» وقد صنفت هذه المقومات الأساسية إلى مقومات اجتماعية وخلقية، ومقومات اقتصادية. وقد عُنِىَ المشرِّعُ من خلال هذا الباب على التوكيد على الأمور الآتية التى اعتبرها بمثابة المقومات الأساسية التى ينهض عليها بنيان المجتمع: أن التضامن الاجتماعى هو أساس المجتمع. تكافؤ الفرص بالنسبة لجميع المواطنين. الحق فى العمل. الحق فى تولى الوظائف العامة. الحق فى التعليم واعتباره إلزاميا فى المرحلة الابتدائية مع التوكيد على مجانيته فى كل مراحله. حماية الدولة للملكية بأنواعها الثلاثة (العامة، التعاونية، والخاصة). عدم جواز اللجوء إلى التأميم أو المصادرة إلا لاعتبارات الصالح العام وبقانون أو بحكم قضائى.

الباب الثالث: ويشتمل على المواد من (٤٠-٦٣) وعنوانه «الحريات والحقوق والواجبات العامة» وتُعَتبرُ الأحكام الآتية أبرز ما تم التوكيد عليه من أحكام ضمن هذا الباب:

المواطنون سواء أمام القانون ولا تمييز بينهم لأى اعتبار وخاصة بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين. حرمة الحرية الشخصية والحياة الخاصة. حرية العقيدة. والحق الكامل فى ممارسة الشعائر الدينية. حرية الرأى والتعبير والبحث العلمى. عدم جواز إبعاد أى مواطن عن البلاد أو منعه من العودة إليها. عدم جواز تسليم اللاجئين السياسيين. حق كل مواطن فى الانتخابات والترشيح وفى إبداء الرأى فى الاستفتاءات وفقا لأحكام القانون.

الباب الرابع: ويشتمل على المواد من (٦٤-٧٢) وقد وُضعَ له عنوان «سيادة القانون». وقد أكدَ الدستور فى هذا الباب على الأحكام الآتية:

سيادة القانون هى أساس الحكم فى الدولة، مبدأ شخصية العقوبة وأنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بناءً على قانون، المتهم برىء حتى تثبت إدانته فى محاكمة قانونية تكفل له فيها ضمانات الدفاع عن نفسه. كفالة الحق فى التقاضى وكذا الحق فى الدفاع أصالة أو بالوكالة. الامتناع عن تنفيذ الأحكام أو تعطيل تنفيذها من جانب الموظفين المختصين بذلك يعتبر جريمة يعاقب عليها القانون.

الباب الخامس: وقد اشتمل على المواد من ٧٣-٨٥، وعنوانه: «نظام الحكم» وقد تحدَّثَ

المشرِّعُ فى هذا الباب - ومن خلال ثمانية فصول - عن الأحكام ذات الصلة بتنظيم سلطات واختصاصات الجهات الآتية : «رئيس الدولة» (الفصل الأول : المواد من ٧٣-٨٥) .

وقد تضمن هذا الفصل كافة الأحكام التى تنظم طريقة انتخاب رئيس الدولة، ومدة رئاسته، وسلطاته، والوضع فى حالة قيام مانع مؤقت يحول دون مباشرته لهذه السلطات، وكذا فيما لو قدم رئيس الجمهورية استقالته .

وإضافة إلى رئيس الدولة، تحدَّثَ المشرِّعُ فى هذا الباب الخامس من الدستور عن السلطة التشريعية (الفصل الثانى : المواد من ٨٦-١٣٦) . وقد بينت هذه المواد الأحكام ذات الصلة بعمل مجلس الشعب واختصاصاته التشريعية والرقابية، وكذا القواعد المنظمة لانتخاب أعضائه بدءا من تعيين الدوائر الانتخابية ومرورا بالشروط التى يجب توافرها فيمن يتقدم للترشيح لعضوية المجلس وانتهاءً بالضوابط التى تحكم مباشرة الأعضاء لدورهم فى نطاق هذا المجلس، وكذا الحقوق والحصانات التى يتمتعون بها لكفالة قيامهم بواجباتهم على الوجه الأكمل . كما تناولت هذه المواد بيان طبيعة العلاقة بين مجلس الشعب بوصفه السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيسا الدولة والحكومة .

وتحدَّث الفصل الثالث من هذا الباب نفسه - أى الباب الخامس من الدستور - (المواد من ١٣٧-١٦٤) عن السلطة التنفيذية والتى تشمل بحسب تصنيفها وفقا للدستور : رئيس الجمهورية، الحكومة، الإدارة المحلية، المجالس الشعبية . وقد عكف المشرع الدستورى فى كل هذه المواد على بيان حدود صلاحيات وسلطات كل واحدة من هذه الجهات الأربع بالتفصيل، وعلاقة كل واحدة منها بالجهات الأخرى فى نطاق هذه السلطة التنفيذية وكذا بباقى أجهزة الدولة وسلطاتها .

وتحدَّث الفصل الرابع من الباب المذكور (المواد من ١٦٥-١٧٣) عن السلطة القضائية .

ومن بين ما اهتم الدستور بالتوكيد عليه فيما يتعلق بهذه السلطة : أن السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها . استقلال القضاة وعدم قابليتهم للعزل . علنية جلسات المحاكم . استقلالية مجلس الدولة باعتباره هيئة قضائية مستقلة . تشكيل مجلس القضاء الأعلى وسلطاته .

أما الفصل الخامس (المواد من ١٧٤-١٧٨)، فقد خصصه المشرِّعُ للحديث عن : المحكمة الدستورية العليا . وقد جاءت أحكام هذا الفصل واضحة فى التوكيد على الأمور الآتية : أن المحكمة الدستورية العليا هى هيئة قضائية مستقلة ومقرها مدينة القاهرة، تختص هذه المحكمة - دون غيرها - بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح وتفسير النصوص التشريعية . طريقة تشكيل هذه المحكمة والشروط التى يجب توافرها فى أعضائها يتم تحديدها وفقا للقانون . عدم قابلية أعضاء المحكمة للعزل وأن مساءلتهم تكون من اختصاص المحكمة ذاتها وعلى الوجه المبين فى القانون .

وفى الفصل السادس (المادة ١٧٩)، تحدَّثَ الدستور عن المدعى العام الاشتراكى . وبموجب هذه المادة، فإن المدعى الاشتراكى يكون مسئولاً عن اتخاذ كافة الإجراءات التى تكفل تأمين حقوق الشعب وسلامة المجتمع ونظامه السياسى . ويحدد القانون الاختصاصات الأخرى للمدعى الاشتراكى، والذى يخضع فى مباشرته لهذه الاختصاصات جميعها لرقابة مجلس الشعب، وذلك على الوجه المبين فى القانون .

وقد خصص الفصل السابع (المواد من ١٨٠-١٨٣)، للحديث عن القوات المسلحة ومجلس الدفاع الوطنى . وقد بينت هذه المواد : أن الدولة وحدها هى التى تنشئ القوات المسلحة التى هى ملك للشعب كله وتسهر على حماية أمنه وأراضيه، ويحظر على أية جماعة أو هيئة إنشاء تشكيلات عسكرية أو

شبه عسكرية، ومجلس الدفاع الوطنى هو الجهة التى تختص بالنظر فى الشئون الخاصة بوسائل تأمين البلاد. والقضاء العسكرى قضاء مستقل تُحدَّدُ اختصاصاته طبقا لأحكام القانون.

أما الفصل الثامن والأخير ضمن هذا الباب الخامس من الدستور (المادة ١٨٤)، فقد تحدَّثَ فيه الدستور عن الشرطة التى اعتبرها هيئة مدنية نظامية رئيسها الأعلى هو رئيس الجمهورية، وهى تؤدى واجباتها فى خدمة الشعب وحماية أمنه وفقا للوجه المبين فى القانون.

- ***الباب السادس***، ويشتمل على المواد من (١٨٥-١٩٣)، وقد وضع له عنوان: "أحكام عامة وانتقالية". ومن أهم الأحكام التى وردت ضمن نطاق هذا الباب، مايلى: القاهرة هى عاصمة البلاد. للدولة علم وشعار وطنيان يحددهما القانون. عدم رجعية القوانين ما لم ينص على خلاف ذلك فى أحوال خاصة وبالذات فى غير المواد الجنائية. الأحوال الخاصة بتعديل الدستور ومن تكون له سلطة طلب هذا التعديل.

- ***الباب السابع والأخير*** من الدستور المواد من (١٩٤-٢١١)، فقد وضع له عنوان: «أحكام جديدة» وكما هو معلوم، فقد أضيف هذا الباب طبقا لنتيجة الاستفتاء على تعديل الدستور والذى أجرى يوم ٢٢ مايو ١٩٨٠. وقد اشتمل هذا الباب الجديد على فصلين: الفصل الأول (المواد: من ١٩٤-٢٠٥)، وخصص للحديث عن مجلس الشورى. وقد بينت هذه المواد الأحكام المختلفة ذات الصلة باختصاصات هذا المجلس، وبطريقة تشكيله والدوائر الانتخابية الخاصة به، وعدد الأعضاء بكل دائرة، وكذا مدة العضوية. كما حددت علاقة المجلس بكل من مجلس الشعب والسلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية.

وأما الفصل الثانى (المواد: من ٢٠٦-٢١١)، فقد تحدَّثَ فيه الدستور عما أسماه بسلطة الصحافة. وقد بينت الأحكام الواردة فيه أن الصحافة سلطة شعبية مستقلة تمارس عملها ورسالتها على الوجه المبين فى الدستور والقانون، وحريتها مكفولة والرقابة عليها محظورة، وحرية إصدار الصحف مكفولة طبقا للقانون، وتخضع الصحف فى ملكيتها وفى تمويلها لرقابة الشعب على النحو الذى بينه القانون. ويقوم على شئون الصحافة مجلس أعلى يحدد القانون طريقة تشكيله واختصاصاته وعلاقته بسلطات الدولة.

هذا، وقد صدرت قوانين أساسية عديدة مكملة لدستور عام ١٩٧١ ومنفذة لأحكامه، منها على سبيل المثال:

* القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بشأن تنظيم مباشرة الحقوق السياسية، والذى أدخلت عليه بعض التعديلات عامى ١٩٧٦، ١٩٩٠.
* القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن قانون مجلس الشعب وتعديلاته.
* القانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن تعديل بعض النصوص المتعلقة بضمان حرية المواطنين فى القوانين القائمة.
* القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية.
* القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى.
* القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ بإصدار قانون المحكمة الدستورية العليا.
* القانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠ بشأن قانون حماية القيم من العيب.
* القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ فى شأن مجلس الشورى.
* القانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٨٠ بشأن إنشاء محاكم أمن الدولة.
* القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٠ فى شأن الأموال التى كانت مملوكة للاتحاد الاشتراكى العربى.

السلطة التنفيذية

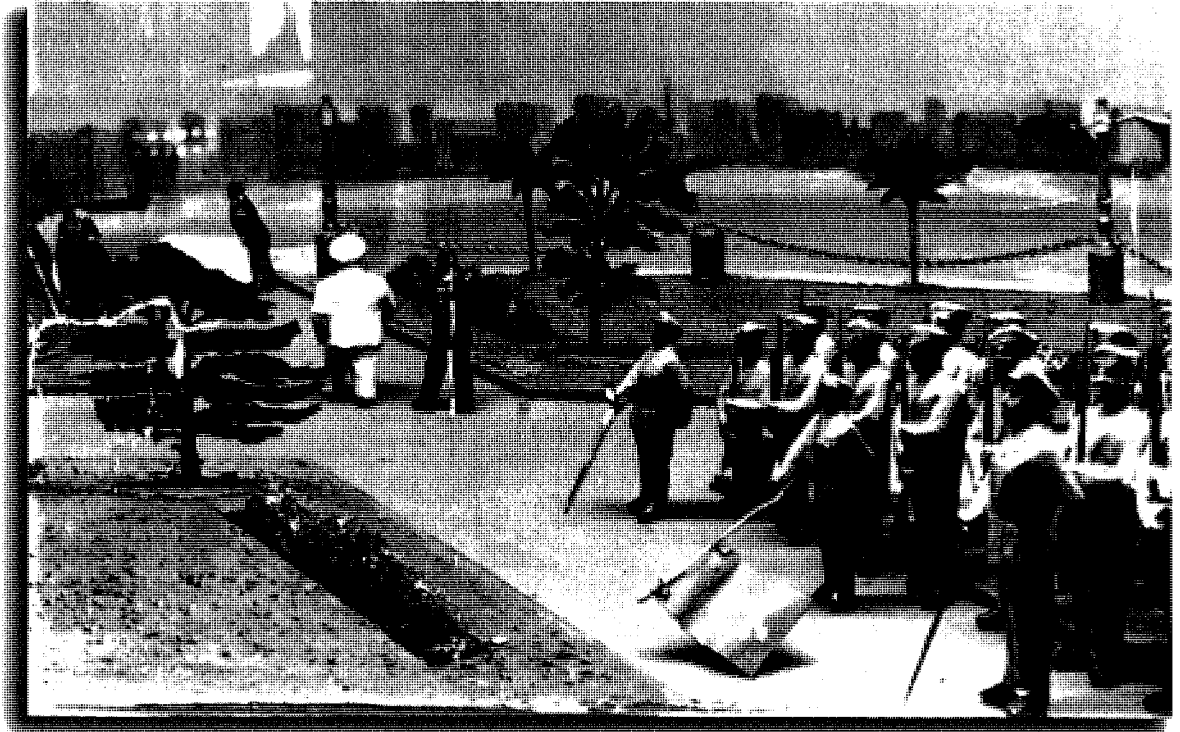
أولا: رئيس الدولة

فى أعقاب ثورة يوليو ١٩٥٢، تنازل الملك فاروق عن العرش لنجله وتشكل مجلس وصاية على العرش، ومع إعلان الجمهورية فى ١٨ يونيو ١٩٥٣ رشح مجلس قيادة الثورة «محمد نجيب» رئيسا للجمهورية. ولكن سرعان ما دبّ الخلاف بين أعضاء مجلس قيادة الثورة. وبعد أن استقرت الأمور وانتهى الصراع بين «محمد نجيب» و«جمال عبدالناصر» لصالح الأخير، صدر دستور جديد يعبر عن هذه المرحلة. وقد اشترك فى وضع هذا الدستور (١٩٥٦) لجنة فنية وتمت الموافقة عليه فى استفتاء عام.

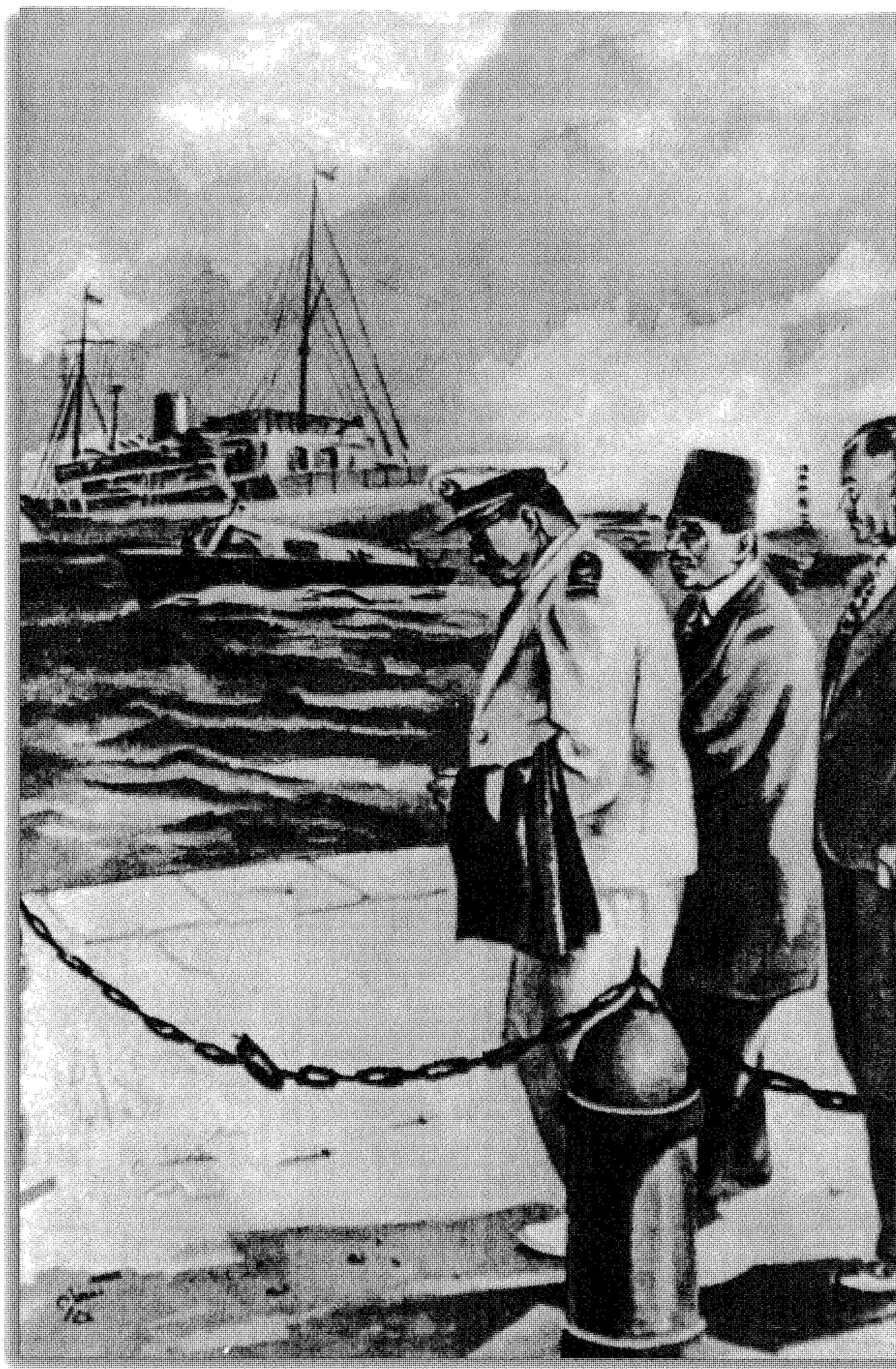
وضع رئيس الدولة فى الإطار الدستورى:

الملاحظ أن رئيس الدولة - فى التاريخ الدستورى المصرى - كان هو محور النظام السياسى والذى يتركز فى يده قدر كبير من السلطات، فهو على قمة السلطة التنفيذية، ويشارك - بحكم الدستور - فى السلطة التشريعية.

وبتتبع الدساتير التى شهدتها مصر منذ دستور ١٩٥٦، يتضح أن السلطة التنفيذية تتكون دائما من فرعين (رئيس الجمهورية



لوحة تمثل مغادرة الملك فاروق لمصر



الملك فاروق يغادر مصر

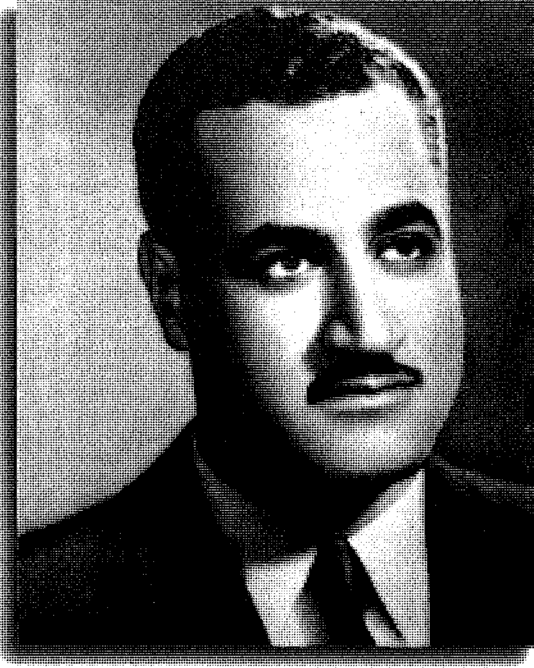
والوزراء) أو (رئيس الجمهورية والحكومة).
فقرر دستور ١٩٥٦ ألا يقل عمر رئيس الجمهورية عن ٣٥ عاما، وأن يتم ترشيحه بالأغلبية المطلقة داخل مجلس الأمة، وأن يُطرحَ ذلك الترشيح على الشعب للاستفتاء عليه (المادة ١٢١). كما حدد مدة الرئاسة فى ٦ سنوات تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء.

أما دستور ١٩٥٨ فقد أكد شروط الاختيار التى وردت فى دستور ١٩٥٦. وتكررت نفس الشروط فى دستور ١٩٦٤، وإن كان الدستور قد وسع من مهامه ونص فى المادة (١١٣) على أن يضع رئيس الجمهورية مع الحكومة السياسة العامة للدولة فى جميع النواحى السياسية والاقتصادية والاجتماعية، والإدارية، وأن يُشرفَ على تنفيذها.

وَجاء دستور ١٩٧١ ليؤكد اختصاصات رئيس الجمهورية ويضيف شرطا جديدا فيما يتعلق بالعمر، إذ أكد الدستور (مادة ٧٥) ألا يقل عمر رئيس الجمهورية عن ٤٠ عاما، كما أجاز إعادة انتخاب الرئيس لمدة واحدة أخرى فقط. وكذلك أضافت المادة (١٣٩) بجواز تعيين الرئيس لنائب له أو أكثر يحدد لهم اختصاصاتهم ويعفيهم منها. ووفقا للدستور، فإن رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة ورئيس المجلس الأعلى للشرطة، وهناك العديد من الأجهزة التى تتبعه مثل المجالس القومية المتخصصة ومجلس الدفاع الوطنى.

ومع تعديلات مايو ١٩٨٠ على دستور ١٩٧١ والتى تمت الموافقة عليها فى استفتاء عام، ألغىَ القيد على إعادة انتخاب رئيس الجمهورَية (والتى كانت لمرة واحدة) بحيث أُطلقتْ دون تحديد لعدد المرات.

هذا ومنذ عام ١٩٥٦ حتى عام ١٩٩٥ تناوب ثلاثة رؤساء على منصب رئيس الجمهورية، وذلك على النحو التالى:



الرئيس الراحل جمال عبدالناصر

مرحلة الرئيس جمال عبدالناصر (١٩٥٧-١٩٧٠)

فى ٢٨ يوليو ١٩٥٧، تم انتخاب جمال عبدالناصر رئيسا للجمهورية، وذلك وفقا لدستور ١٩٥٦.

أ- التوجهات الأيديولوجية:

لما كانت التوجهات الأيديولوجية هى مجموعة الأفكار التى تطرحها النخبة الحاكمة لتبرير سياساتها الاقتصادية والاجتماعية وكتعبير عن تصورها لشكل النظام الذى تسعى لإيجاده، نجد أن مجموعة الضباط الأحرار الذين تولوا السلطة لم يكونوا - فى البداية - ملتزمين بأيديولوجية محددة، وإنما اتبعوا منهجا ذرائعيا وتجريبيا، وكان عبدالناصر من وقت لآخر يشير لعدم رغبته فى الالتزام بعقيدة جامدة.

ولكن مع التطور فى السياسات الاقتصادية والاجتماعية تبلور عدد من التوجهات الأيديولوجية التى جمع بينها الرغبة فى التغيير بهدف الإسراع بعملية التنمية الاقتصادية

وتحقيق زيادة مطردة فى مستوى معيشة المواطنين. وكان الهدف هو إقامة مجتمع يقوم على العدل الاجتماعى، وعلى التخطيط والتصنيع. ولخصت هذه الأيديولوجية أهدافها فى كلمتين (كفاية + عدل) أى زيادة الإنتاج وعدالة التوزيع.

وكان على الحكومة أن تتدخل لضمان توزيع الثروات والدخل بشكل عادل بهدف إزالة الاستغلال ونشر الخدمات الاجتماعية. والجدير بالذكر أنه بعد هزيمة ١٩٦٧، واجه النظام أزمة فكرية اتجه بعدها لتبنى شعار «المجتمع المفتوح» وأولَى اهتماما كبيرا لقضية الديمقراطية.

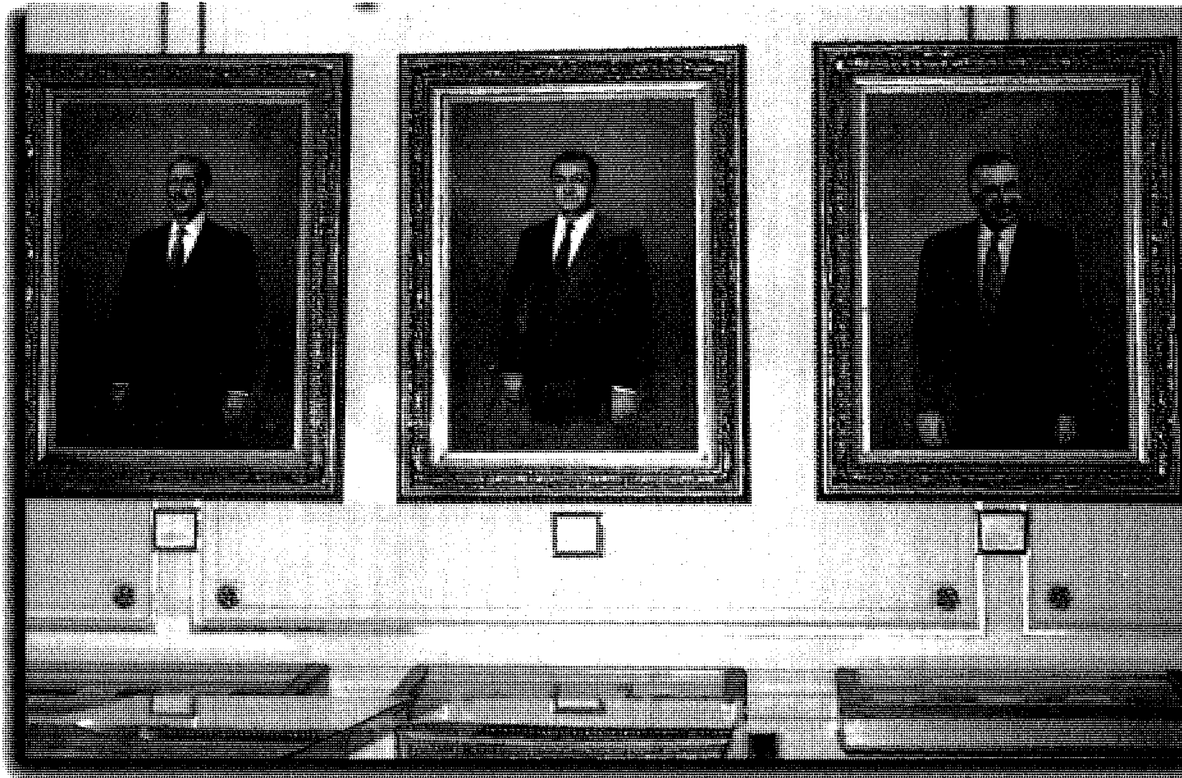
وعلى مستوى السياسة الخارجية ظهر التوجه العروبى والقومى فى أسمى معانيه، وكانت القومية العربية ومواجهة إسرائيل وتحرير الأرض وإقامة علاقات صداقة مع الاتحاد السوفييتى من أهم سمات تلك التوجهات.

ب - السياسات الاقتصادية:

ظلت الفلسفة التى تحكم الدولة حتى سنة ١٩٦٠ هى «النهج الرأسمالى الإصلاحى». ولكن مع أوائل الستينيات تبلور الاتجاه نحو التأميم وقوانين يوليو الاشتراكية، ففى يوليو ١٩٦١، صدرت تلك القوانين - ثم تلتها مجموعة أخرى فى عام ١٩٦٣ - التى وضعت الجزء الأكبر من الاقتصاد القومى تحت سيطرة الدولة وجهاز تخطيطها. وتم ذلك باسم إذابة الفوارق بين الطبقات، وتحقيق العدالة الاجتماعية.

ونصت تلك الإجراءات على أن يكون لعمال الشركة أرباح لا تقل عن ٢٥٪ وأن يكون للعمال عضوان فى مجلس الإدارة وأن يشاركوا فى صنع السياسة العامة للدولة.

ولكن مع إيقاف الولايات المتحدة للمعونات الغذائية لمصر عام ١٩٦٥ ومع حرب اليمن وهزيمة ١٩٦٧، تعثرت الجهود التنموية للنظام وتجمدت الخطة الخمسية الثانية.



جـ - السياسات الاجتماعية:

عبرت السياسات الاجتماعية عن التوجهات الأيديولوجية للدولة. فحدث توسع كبير فى مجال التعليم. ففى بداية ١٩٥٢ ، كان هناك نحو مليونى طالب وصل عددهم إلى نحو ٦ ملايين طالب فى نهاية ١٩٦٦ . وبالتالى زادت نسبة التعليم بمعدل ٢٠٠٪ .

وفى مجال الصحة: تحسنت فرص المصريين فى الحصول على الرعاية الطبية. إذ زادت كفاءة المستشفيات الحكومية، هذا إلى جانب التوسع فى بناء المستشفيات العامة والمراكز المتخصصة، والتمهيد لتطبيق مشروع التأمين الصحى، والتوسع فى إنشاء مصانع الدواء.

وبالتالى فإن السياسات الاجتماعية سعت لتوسيع إطار الاستفادة من عائد التنمية، وسعت لإدخال قطاعات أوسع من الجماهير الأمر الذى أعطى لها الطابع الشعبى والجماهيرى.

د - الممارسات السياسية:

رفض النظام مفاهيم التعدد السياسى والصراع الحزبى، كما رفض مفهومى المعارضة المنظمة والمنافسة السياسية، وكان التركيز - دوما - على الوحدة الوطنية والتأكيد على عناصر الاتفاق السياسى.

ولقد ساعد على ذلك وجود قيادة كارزمية تمد النظام السياسى بشرعيته فى علاقته بالجماهير، وخاصة فى خضم الأحداث السياسية مثل المعركة الوطنية عام ١٩٥٦ المرتبطة بتأميم شركة قناة السويس، وإنجاز الوحدة مع سوريا، وقيام الجمهورية العربية المتحدة فى عام ١٩٥٨ ، وكذلك هزيمة ١٩٦٧ .

وانعكست مراحل تطور النظام السياسى على شكل التنظيم السياسى الموجود فشهدت المرحلة الأولى (١٩٥٢-١٩٥٦) حل الأحزاب السياسية وإنشاء هيئة التحرير، وشهدت المرحلة الثانية (١٩٥٦-١٩٦١) إنشاء الاتحاد القومى، ثم شهدت المرحلة الثالثة إنشاء الاتحاد الاشتراكى العربى.



مرحلة الرئيس محمد أنور السادات (١٩٧٠-١٩٨١)

بعد وفاة الرئيس جمال عبدالناصر فى سبتمبر ١٩٧٠ ، تم اختيار الرئيس محمد أنور السادات خلفا له، والذى استمر فى منصبه حتى اغتياله فى عام ١٩٨١ .

أ- التوجهات الأيديولوجية

فى الفترة من ١٩٧٠-١٩٧٣ لم تخرج دائرة التوجهات الأيديولوجية للسادات عن اهتمامات سلفه إذ طالما أكد السادات على ضرورة السير على نهج الراحل عبدالناصر وتكرار مفردات خطابه. وابتداء من ١٥ مايو ١٩٧١ بدأت إرهاصات التغيير الأيديولوجى. فمن الناحية الداخلية أصبح التركيز على مفاهيم السلام الاجتماعى، العائلة المصرية

الواحدة، الرخاء والغنى المشروع، العلم والإيمان، اللحاق بتكنولوجيا العصر، اللحاق بالعالم المتقدم ومواكبة تكنولوجيا القرن العشرين.

وبالتالى كانت دعائم الليبرالية الفردية (قوى السوق، الربح، المبادرات الفردية) هى مقومات التوجهات الأيديولوجية الجديدة. ومن الناحية الخارجية كان التركيز على مفاهيم السلام والوصول إلى تسوية سلمية للصراع العربى الإسرائيلى، والتقرب للولايات المتحدة الأمريكية، والانفتاح على المعسكر الغربى.

وبذلك شهد المجتمع المصرى - أثناء تلك الفترة - تحولات كيفية من الاقتصاد المخطط إلى الانفتاح الاقتصادى، ومن التنظيم الواحد إلى التعدد الحزبى، ومن العلاقة الخاصة بالاتحاد السوفييتى إلى انفتاح أكبر على الدول الغربية وخصوصا الولايات المتحدة.

ب - السياسات الاقتصادية:

اعتمد الاقتصاد المصرى فى فترة السبعينيات على المساعدات الخارجية الغربية، وخلال الفترة ١٩٧٥ - ١٩٨١ زاد الناتج المحلى من ٨,٤ بليون دولار إلى ٦,٦ بليون دولار، وارتفع متوسط نصيب الفرد من ١٢٧ دولارا إلى ١٦٠ دولارا أى بمعدل زيادة بلغ ٢٥٪.

ومنذ عام ١٩٧٤، جاءت قوانين الانفتاح الاقتصادى، إذ صدر القانون ٣٢ لسنة ١٩٧٧، والقانون ٤٣ لسنة ١٩٧٤، والقانون ١١١ لسنة ١٩٧٥. ثم جاءت قوانين دعم القطاع الخاص وتحرير التجارة الدولية والتوسع فى الاستيراد فى أواخر ١٩٧٤. كما صدر القانون ١١٨ بشأن التصدير والاستيراد، والقانون ١١٩ لسنة ١٩٧٥ لتطوير أداء المؤسسات العامة، وغير ذلك من إجراءات فى نفس الاتجاه.



اجتماع اللجنة المركزية برئاسة الرئيس الراحل أنور السادات

جـ - السياسات الاجتماعية:

فيما يتعلق بالتعليم، استمر السير على نفس النهج السابق من حيث مجانية التعليم، وتزايدت أعداد الطلاب فى مؤسسات التعليم العالى من ٧٠ - ١٩٧١ إلى ٧٥ - ١٩٧٦ بنسبة ١٢٪، كما حدث توسع مماثل فى التعليم ما قبل الجامعى ووصلت نسبة الزيادة ٢٢٪.

أما عن السياسة الصحية ، فلقد تعددت أهدافها فى السبعينيات واتسعت ليشمل نطاقها تكامل الخدمات الصحية، وخدمات تنظيم الأسرة، والاهتمام بالسياسة الدوائية والرعاية الأساسية لسكان الحضر. كما زاد الاهتمام ببرامج رعاية الأمومة والطفولة وازدهرت المشروعات الصحية المشتركة مع الدول الغربية.

د - الممارسات السياسية:

بدأ الرئيس السادات حوارا وطنيا حول تطوير الاتحاد الاشتراكى العربى، وذلك من خلال طرحه لورقة أكتوبر. وأدت المناقشات إلى تبلور مفهوم المنابر السياسية فى إطار الاتحاد الاشتراكى، وبالفعل تكونت منابر ثلاثة تمثل اليمين والوسط واليسار والتى خاضت انتخابات مجلس الأمة لعام ١٩٧٦، ثم تحولت إلى أحزاب سياسية وذلك بصدور قانون الأحزاب السياسية فى عام ١٩٧٧. ووفقا لهذا القانون نشأ حزب العمل الاشتراكى وحزب الوفد الجديد.

ورفع الرئيس السادات شعارى دولة المؤسسات وسيادة القانون، باعتبارهما أساسا لشرعية النظام، وانتقد الممارسات الشمولية التى شهدتها مصر فى حقبة الستينيات.

وشهدت مصر خطى حثيثة للتعدد الحزبى، ولكن ازدهار التعدد الحزبى لم يتعد ثلاثة شهور بين قيام الأحزاب فى نوفمبر ١٩٧٦ وانتفاضة يناير ١٩٧٧. وجاءت زيارة السادات للقدس فى نوفمبر ١٩٧٧ وتوقيع معاهدة كامب ديفيد فى ١٩٧٨ والمعاهدة الإسرائيلية - المصرية فى ١٩٧٩، وصاحب ذلك كله تطورات وقوانين استثنائية مثلت عقبات فى طريق التحول الديمقراطى أدت إلى مواجهات بين الحكومة والمعارضة وقادت إلى حل مجلس الشعب فى أبريل ١٩٧٩. واستمر التوتر فى الحياة السياسية حتى عام ١٩٨١.



الرئيس محمد حسنى مبارك

مرحلة الرئيس محمد حسنى مبارك (١٩٨١ -)

تولى الرئيس حسنى مبارك الحكم فى أكتوبر ١٩٨١ فى أعقاب اغتيال الرئيس السادات على أيدى إحدى الجماعات الإسلامية المتطرفة (الجهاد)، وكانت البلاد فى ذلك الوقت فى حالة توتر تتطلب درجة عالية من الحنكة السياسية لاستيعابها وإزالة أسبابها وتحقيق الاستقرار السياسى. لذلك بدأ الرئيس مبارك عهده بالإفراج عن المسجونين السياسيين الذين تم اعتقالهم فى أغسطس ١٩٨١، وبالتأكيد على المصالحة الوطنية، وأن بناء مصر يحتاج إلى جهود كل المخلصين من أبناء الوطن بغض النظر عن آرائهم السياسية أو انتماءاتهم الحزبية.

أ - التوجهات الأيديولوجية:

أكد الرئيس مبارك على مفاهيم الاستقرار والإصلاح والتغيير التدريجى منهاجا لحكمه، ولكن التغيير فى رئاسة الجمهورية من السادات إلى مبارك أوجد مجموعة من الضوابط لترشيد ذلك النظام فى إطار حفاظه على مساره العام، وأخذ مصالح الفئات محدودة الدخل فى الاعتبار بشكل أكبر، وكذلك الابتعاد بقدر الإمكان عن الصياغات الأيديولوجية والتوجه المباشر إلى المشاكل بمنهاج عملى وواقعى بالدرجة الأولى. ومع ذلك فإن أهم ماطرحه خطابه السياسى على المستوى الداخلى مفاهيم التضامن الاجتماعى، والبعد عن التناحر والصراع، والتوازن والاستقرار، وضرورة التكامل الاجتماعى وتوفير السلع الاساسية لجمهور المواطنين، ورفع العبء عن متوسطى الحال. وأكد الرئيس مبارك أن الاستقرار لايعنى الجمود، ولكنه استقرار التوازن الذى يهيئ الأجواء الصالحة للتغيير المقبول، والذى يتم فى إطار التماسك الاجتماعى والتسامح الدينى والفكرى.

أما على المستوى الخارجى، فلقد حرص مبارك على إقامة علاقات متوازنة مع كل دول العالم، وإعادة العلاقات مع الدول العربية وخاصة بعد التوتر الذى شابها بعد توقيع معاهدة السلام المصرية - الإسرائيلية، وبالتالى أعاد الخطاب العروبى مرة أخرى إلى السياسة الخارجية المصرية.

ب - السياسات الاقتصادية:

استمرت الحكومة فى اتباع نفس التوجهات السائدة فى فترة السادات وهى سياسة الانفتاح الاقتصادى. ونادى مبارك بالتوازن النسبى بين الأجور والأسعار، ومواجهة التضخم وارتفاع الأسعار والاهتمام بمحدودى الدخل وضبط النفقات وتشجيع الادخار والتصدى للبطالة.

ولقد أولى مبارك اهتماما خاصا لقطاعات البنية التحتية. فخلال ١٢ عاما (١٩٨١-١٩٩٢) تم استثمار نحو ١٩ مليار جنيه فى مجالات الطرق والكبارى والتليفونات ومياه الشرب والصرف الصحى. واستمر مبارك فى

سياسة الإصلاح الاقتصادى إذ تم زيادة مساهمة القطاع الخاص فى خطة التنمية، والبدء فى تنفيذ مجموعة من السياسات المالية والنقدية عام ١٩٨٧. وكذلك مرحلة الإصلاح الهيكلى التى بدأت فى عام ١٩٩٠، وتمثلت فى برنامج "الإصلاح الاقتصادى والتكيف الهيكلى" الذى تفرع منه عدة سياسات اقتصادية (كتشجيع الاستثمارات الخاصة) ومالية (كتوحيد سعر صرف الجنيه المصرى، وانشاء بورصة الأوراق المالية)، وجسدتها مجموعة قوانين مثل قانون قطاع الأعمال العام رقم ٢٠٣ لعام ١٩٩١، وقانون القيادات رقم ٥ لعام ١٩٩١، وتعديل قوانين الشركات والجمارك إلى غير ذلك من قوانين.

وكان من نتائج الإصلاح الاقتصادى تزايد الاستثمار ليرتفع معدل النمو للمرة الأولى بنسبة تفوق التزايد السكانى. كما شارك القطاع الخاص فى التنمية وارتفع نصيبه من ١٨٪ فى ١٩٨١ إلى ٤٢٪ فى ٩٩١. وكذلك استقر سعر الصرف ناهيك عن انخفاض معدل التضخم، وبعد أن كان ٣, ٢١٪ عام ١٩٨٩ انخفض إلى ٨, ١٦٪ عام ١٩٩٠ ثم ١٠٪ فى عام ١٩٩٢. وكذلك انخفض العجز فى الموازنة العامة فى ١٩٩١ - ١٩٩٢ ليصل إلى ١, ٧٪ من الناتج القومى بعد أن كان ٧, ٢٤٪ عام ١٩٨٧ - ١٩٨٨. ولأول مرة تحقق فائض فى ميزان المدفوعات المصرى فى السنة المالية ١٩٩١ - ١٩٩٢ بمقدار مليار و٤٠٠ مليون جنيه.

جـ - السياسات الاجتماعية:

أوْلَى الرئيس مبارك، وخصوصا فى فترة ولايته الثانية، اهتماما خاصا بالتعليم وكان عام ١٩٨٧ هو عام التعليم إذ أكد الرئيس أن التعليم هو المشروع القومى لمصر، وأنه لابد من التوسع فى التعليم وزيادة فرص التعليم لأكبر عدد من المصريين، وكذا تحديث العملية التعليمية وتطويرها من حيث المناهج وأساليب التدريس. مع التأكيد على التزام الدولة بمجانية التعليم. ولقد حظى قبل ذلك التعليم بوزن كبير فى استثمارات خطة ١٩٨٤-١٩٨٥، فحظى بنسبة ٤١٪ من حجم استثمارات قطاع الخدمات. واستمر هذا الاتجاه فى حقبة التسعينيات وازداد نصيب قطاع التعليم فى ميزانية الدولة. وفى عهده، امتدت مظلة التأمين الاجتماعى لجميع أفراد الشعب، والرعاية الاجتماعية لأصحاب المعاشات والقروض الاجتماعية للشباب. فتم إنشاء الصندوق الاجتماعى للتنمية فى ١٩٩١، والذى يهدف إلى خلق فرص عمل حقيقية وزيادة القدرة على الكسب، وإقامة مشروعات لتحسين البيئة فى المجتمعات المحلية، وإعادة التدريب والتأهيل، وزيادة القدرة على تطوير العمالة المهنية.

كما أوْلَى مبارك اهتماما خاصا بالبيئة والمرأة إذ صدر قانون ١٠٢ لسنة ١٩٨٣ فى شأن المحميات الطبيعية، كما أُنشئَ المجلس القومى للأمومة والطفولة ليتولى التنسيق بين الوزارات المختلفة ذات الصلة بالموضوع، واللجنة القومية للمرأة التى اهتمت بقضايا النهوض بأوضاع المرأة من النواحى التعليمية والاقتصادية والاجتماعية. واللجنة القومية للمنظمات غير الحكومية التى تهتم بتنشيط العمل الأهلى فى مجالات التنمية الداخلية وزيادة التعاون الدولى مع الجمعيات الأهلية الأجنبية، وتمثيل مصر فى المحافل الدولية كمؤتمر بكين عام ١٩٩٥. وتم إنشاء مشروعات خاصة بالنهوض بالمرأة مثل مشروع الرائدات الريفيات للتوعية فى مجال الرعاية الأسرية والطفولة، ومراكز خدمة المرأة العاملة.

أما عن دور مراكز الرعاية للمسنين، فلقد وصلت فى عام ١٩٨١ إلى ٣٢ دارا ارتفعت إلى ٥٥ دارا فى عام ١٩٩٣. ومع تطور الممارسة الديمقراطية وانتعاش المجتمع المدنى

والجهود التطوعية، تزايد عدد الجمعيات الأهلية، وبلغت فى عام ١٩٩٣ عدد ١٣٧١٩ بالمقارنة بعدد ٩٩٤٩ عام ١٩٨١.

د - الممارسات السياسية:

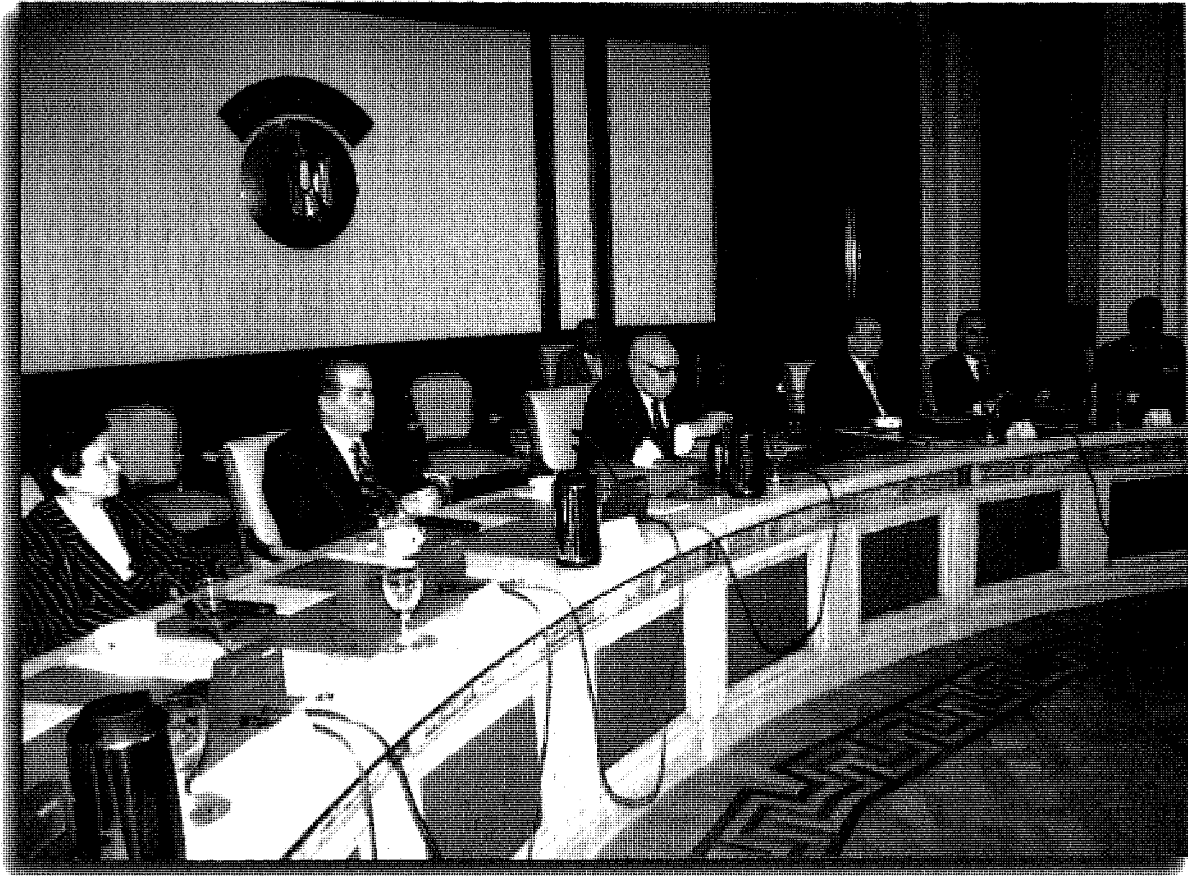
لم تشهد فترة مبارك أى تعديل دستورى واستمر العمل بدستور سنة ١٩٧١ وقامت سياسته على ضرورة تطوير الممارسة الديمقراطية واحترام المعارضة، وإعطاء مساحة أكبر من الحرية، وتحقيق مبدأ سيادة القانون وتكافؤ الفرص.

وترتب على ذلك ازدياد مساحة المشاركة السياسية للأحزاب وتأكد مفهوم التعددية السياسية بإنشاء ١٤ حزبا سياسيا شاركت فى انتخابات مجلس الشعب لعام ١٩٩٥.

كما تدعمت حرية الصحافة باعتبارها ضمير الرأى العام. وأداة أساسية للرقابة على نشاط الحكومة. وأصدر أكثر من حزب جريدة يومية مثل حزب الوفد. وحزب الأحرار، ومارست الجرائد القومية والحزبية النقد السياسى والاجتماعى فى كافة صوره وأشكاله.

ورغم حدوث اختلافات حادة وتوترات بين الحزب الحاكم وأحزاب المعارضة فإنها لم تصل أبدا إلى درجة الاستقطاب السياسى أو نقطة اللاعودة، وإنما حرص الرئيس مبارك على التدخل للوصول إلى حل وسط، وإلى تأكيد قيمة التسامح واحترام التعددية والرأى الآخر.

ورغم تصاعد عمليات الإرهاب التى شهدتها مصر فى نهاية الثمانينيات والتى استدعت مواجهة أمنية شاملة فى بداية التسعينيات، إلا أن مبارك حرص على ألا يتم ذلك على حساب تطور الممارسة الديمقراطية، وأكد على ضرورة استمرار الحوار مع أصحاب الفكر المخالف.



مجلس الوزراء منعقد برئاسة د. عاطف صدقى

ثانيا: الحكومة

١- تعريفها واختصاصاتها:

تتكون الحكومة وفقاً لدستور ١٩٧١ من رئيس الوزراء ونوابه والوزراء، ويديرون جميعهم أعمال الحكومة، وذلك وفقا للمواد ١٣٥-١٥٦ من الدستور. وتتمثل اختصاصات مجلس الوزراء وفقا للدستور فيما يلي:

١- الاشتراك مع رئيس الدولة في صنع السياسات العامة.

٢- تنفيذ السياسات العامة في المجالات المختلفة.

٣- إصدار القرارات الإدارية والتنفيذية وفقا للقوانين ومراقبة تنفيذها.

٤ - إعداد مشروع الخطة العامة للدولة.

٥ - إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة.

٦- عقد القروض ومنحها وفقا للدستور وأحكامه.

٧ - ملاحظة تنفيذ القوانين والمحافظة على أمن الدولة وحماية حقوق ومصالح الدولة.

وفيما يتعلق بشروط التعيين، أكد دستور ١٩٧١ على أن يعين رئيس الجمهورية الوزراء ويعفيهم من مناصبهم واشترط أن يبلغ سن الوزير ٣٠ عاما على الأقل.

والملاحظ أن الدستور لا يعترف بدور خاص لرئيس الوزراء عند الحديث عن اختصاصات مجلس الوزراء بل يشير فقط في مادته ١٥٣ إلى الدور الإشرافي لرئيس مجلس الوزراء على أعمال الحكومة دون توضيح الطبيعة الإلزامية لهذا الدور.

٢ - التشكيلات الوزارية:

مرحلة الرئيس جمال عبدالناصر

شهدت الفترة التي امتدت من قيام الثورة وحتى وفاة الرئيس عبدالناصر (٥٢-١٩٧١) ١٨ تشكيلا وزاريا. وكان كل من تولى منصب رئاسة الوزراء من العسكريين، وذلك باستثناء وزارة على ماهر في يوليو ١٩٥٢.

الرقم	رئيس الوزراء	تاريخ الإعلان	عمر الوزارة	عدد التكرارات لرؤساء الوزارة
١	على ماهر	٢٤ يوليو ١٩٥٢	شهران	
٢	محمد نجيب	٨ سبتمبر ١٩٥٢	٩ شهور	
٣	محمد نجيب	١٨ يونيو ١٩٥٣	٨ شهور	٢
٤	جمال عبدالناصر	٢٥ فبراير ١٩٥٤	أقل من شهر	
٥	محمد نجيب	٨ مارس ١٩٥٤	٤٠ يوما	
٦	جمال عبدالناصر	١٧ أبريل ١٩٥٤	٢٦ شهرا	
٧	جمال عبدالناصر	٢٨ يونيو ١٩٥٦	٢١ شهرا	
٨	مجلس وزراء الجمهورية العربية المتحدة برئاسة جمال عبدالناصر	٧ مارس ١٩٥٨	٧ شهور	٣
٩	نور الدين طراف	١٨ أكتوبر ١٩٥٨	٢٣ شهرا	
١٠	كمال الدين حسين	٢٠ سبتمبر ١٩٦٠	١١ شهرا	
١١	جمال عبدالناصر	١٦ أغسطس ١٩٦١	شهران	
١٢	جمال عبدالناصر	١٩ أكتوبر ١٩٦١	١١ شهرا	٢
١٣	على صبرى	٢٩ سبتمبر ١٩٦٢	١٨ شهرا	
١٤	على صبرى	٢٤ مارس ١٩٦٤	١٩ شهرا	٢
١٥	زكريا محيى الدين	١ أكتوبر ١٩٦٥	١٢ شهرا	
١٦	محمد صدقى سليمان	١٠ سبتمبر ١٩٦٦	٩ شهور	
١٧	جمال عبدالناصر	١٩ يونيو ١٩٦٧	٩ شهور	
١٨	جمال عبدالناصر	٢٠ مارس ١٩٦٨	٣٠ شهرا	٢

تطور التشكيلات الوزارية فى عهد عبدالناصر

ويلاحظ عدم الاستقرار الوزارى فى تلك الفترة، ففى الفترة من ٢٣ يوليو ١٩٥٢ حتى ٢٧ أبريل ١٩٥٤، كان متوسط عمر الوزارة ثلاثة أشهر وأصبح ١٧ شهرا فى الفترة من ١٩٥٤-١٩٦٤.

أما فى الفترة من مارس ١٩٦٤ وحتى وفاة عبدالناصر فى ١٩٧٠ فلقد انخفض متوسط عمر الوزارة إلى ١٤ شهرا. وبصورة عامة فإن متوسط عمر الوزارة فى عهد عبدالناصر كان نحو ١٤ شهرا.

وخلال الفترة ١٩٥٢-٩٧٠ تولى عبدالناصر رئاسة الوزارة ثمانى مرات، وباستثناء الوزارات التى ترأسها رئيس الجمهورية، فإن أطول الوزارات عمرا فى عهده كانت تلك التى ترأسها نور الدين طراف فى أكتوبر ١٩٥٨، فى فترة الوحدة مع سوريا، واستمرت ٢٣ شهرا، فى حين كان أقلها عمرا تلك التى استمرت أقل من شهر (٢٥ فبراير - ٨ مارس ١٩٥٤) والتى انهارت فى ظروف أزمة مارس، والخلاف بين عبد الناصر ومحمد نجيب.

ويوضح الجدول تطور التشكيلات الوزارية فى عهد عبدالناصر.

مرحلة الرئيس محمد أنور السادات

أما عن فترة حكم الرئيس السادات، فلقد شهدت الفترة ١٩٧٠-١٩٨١ عدد ١٦ تغييرا وزاريا، تولى أنور السادات رئاسة الوزارة فيها ثلاث مرات. ويُعتبَر معدل عدم الاستقرار الوزارى عاليا فى عهد السادات، إذ بلغ متوسط عمر الوزارة نحو ٧ شهور، وكان معظم رؤساء الوزارة من المدنيين، فقد شهدت تلك الفترة بدء إضفاء الطابع المدنى على منصب رئاسة الوزراء. وتُعتبَر وزارة السادات الثالثة (مايو ١٩٨٠) هى أطول الوزارات عمرا خلال فترة حكمه، إذ استمرت ١٧ شهرا وحتى اغتياله فى أكتوبر ١٩٨١.

الرقم	رئيس الوزراء	تاريخ الإعلان	عمر الوزارة	عدد التكرارات لرؤساء الوزارة
١	محمود فوزى	٢٠ أكتوبر ١٩٧٠	شهر	
٢	محمود فوزى	١٨ نوفمبر ١٩٧٠	٦ شهور	
٣	محمود فوزى	١٤ مايو ١٩٧١	٤ شهور	
٤	محمود فوزى	١٩ سبتمبر ١٩٧١	٤ شهور	٤
٥	د. عزيز صدقى	١٧ يناير ١٩٧٢	١٤ شهرا	
٦	أنور السادات	٢٧ مارس ١٩٧٣	١٣ شهرا	
٧	أنور السادات	٢٥ أبريل ١٩٧٤	٥ شهور	٢
٨	د. عبدالعزيز حجازي	٢٥ سبتمبر ١٩٧٤	٧ شهور	
٩	ممدوح سالم	١٦ أبريل ١٩٧٥	١١ شهرا	
١٠	ممدوح سالم	١٩ مارس ١٩٧٦	٨ شهور	
١١	ممدوح سالم	٩ نوفمبر ١٩٧٦	٥ شهور	٥
١٢	ممدوح سالم	٢٦ أبريل ١٩٧٧	١٣ شهرا	
١٣	ممدوح سالم	٩ مايو ١٩٧٨	٥ شهور	
١٤	د. مصطفى خليل	٥ أكتوبر ١٩٧٨	٨ شهور	
١٥	د. مصطفى خليل	١٩ يونيو ١٩٧٩	١١ شهرا	٢
١٦	أنور السادات	١٤ مايو ١٩٨٠	١٧ شهرا	

تطور التشكيلات الوزارية فى عهد السادات

وباستثناء الوزارات التى تولاها رئيس الجمهورية، تعتبر وزارة د. عزيز صدقى التى شُكِّلَتْ فى يناير ١٩٧٢ هى أكثر الوزارات عمرا.

ولقد زادت فى نفس الوقت تكرارات تولى شخص واحد لرئاسة الوزارة، فممدوح سالم على سبيل المثال تولى رئاسة الوزراء بشكل مُتتال لعدد ٥ مرات، ومحمود فوزى ٤ مرات، ومصطفى خليل مرتين.

وتُعتبَر وزارة محمود فوزى الأولى هى أقل الوزارات عمرا إذ استمرت نحو شهر واحد فقط (٢٠ أكتوبر - ١٨ نوفمبر ١٩٧٠).

ويوضح الجدول تطور التشكيلات الوزارية فى عهد الرئيس السادات.

مرحلة الرئيس محمد حسنى مبارك

أما عن فترة الرئيس مبارك التى تمتد من عام ١٩٨١ حتى الآن (١٩٩٦)، فلقد تولى رئاسة الوزارة ستُّ شخصيات وهم على الترتيب محمد حسنى مبارك، د. فؤاد محيى الدين، كمال حسن على، د. على لطفى، د. عاطف صدقى، ود. كمال الجنزورى.

وفى فترة الرئيس مبارك تأكد الطابع المدنى للوزارة، كما تمتعت الوزارة بأعلى درجة من الاستقرار منذ عام ١٩٥٢.

وتُعتبَر وزارة د. عاطف صدقى أطول الوزارات فى عهد الرئيس مبارك، بل وأطول الوزارات عمرا منذ قيام ثورة ١٩٥٢، اذ استمرت من نوفمبر ١٩٨٦ إلى يناير ١٩٩٦.

ومع استمرار رئيس الوزراء وعدد من الوزراء فقد شهدت عضويتها عددا كبيرا من التغييرات إذ خرج منها وزيران للدفاع (عبدالحليم أبو غزالة ويوسف صبرى أبوطالب) وكذلك وزيران للداخلية (زكى بدر وعبدالحليم موسى) ونائبان لرئيس الوزراء للشئون الخارجية (د. عصمت عبدالمجيد ود. بطرس غالى). كما خرج منها وزير للتعليم (فتحى سرور) ووزير للبترول (عبدالهادى قنديل).

وفى يناير ١٩٩٦ تم تشكيل وزارة جديدة برئاسة د. كمال الجنزورى الذى عمل لمدة طويلة كنائب لرئيس الوزراء ووزيرا للتخطيط.

ويمثل الجدول التالى التشكيلات الوزارية فى عهد مبارك.

الرقم	رئيس الوزراء	تاريخ الإعلان	عمر الوزارة	عدد التكرارات لرؤساء الوزارة
١	محمد حسنى مبارك	١٤ أكتوبر ١٩٨١	٣ شهور	
٢	د. فؤاد محيى الدين	يناير ١٩٨٢	٧ شهور	
٣	د. فؤاد محيى الدين	أغسطس ١٩٨٢	٢٣ شهرا	٢
٤	كمال حسن على	يوليو ١٩٨٤	١٤ شهرا	
٥	د. على لطفى	سبتمبر ١٩٨٥	١٤ شهرا	
٦	د. عاطف صدقى	نوفمبر ١٩٨٦	١١ شهرا	
٧	د. عاطف صدقى	أكتوبر ١٩٨٧	٧٢ شهرا	
٨	د. عاطف صدقى	أكتوبر ١٩٩٣	٢٧ شهرا	٣
٩	د. كمال الجنزورى	يناير ١٩٩٦		

تطور التشكيلات الوزارية فى عهد مبارك

كما يوضح الجدول التالى متوسط عمر الوزارات المصرية من عام ١٩٥٢ .

العام	التشكيلات الوزارية	متوسط عمر الوزارة	تكرارات رئيس الوزراء
١٩٥٢-١٩٧٠	٣	٣	٣
١٩٧٠-١٩٨١	٥	٥	٥
١٩٨١-١٩٩٥	٣	٣	٣

ويتضح من هذا الشكل :

١- أن متوسط عمر الوزارة قد حقق أعلى المعدلات فى فترة الرئيس مبارك مما يعكس استقرارا مؤسسيا عاليا .

٢- إن فترة الرئيس السادات شهدت أعلى معدل تكرارات لتولى شخص واحد منصب رئاسة الوزراء لأكثر من مرة .

٣- يعتبر ممدوح سالم هو أكثر رؤساء الوزراء توليا للوزارة (٥ مرات) . وتعتبر وزارة الرئيس جمال عبد الناصر الأولى أقل الوزارات عمراً إذ استمرت لأيام معدودة (٢٥ فبراير - ٨ مارس ١٩٥٤) بينما تُعتَبَرُ وزارة د. عاطف صدقى أطول الوزارات عمرا (١١٠ أشهرٍ) .



الدكتور كمال الجنزورى يتولى رئاسة الوزارة فى يناير ١٩٩٦

ثالثا: الجهاز الادارى

يتطلب النظام السياسى الحديث القيام بوظيفتين هامتين، أولاهما: وظيفة سياسية وتتعلق بتقدير الأهداف العامة للدولة، ومراقبة تنفيذ هذه الأهداف، والتأكد من تحققها بالكفاءة المطلوبة، ومراجعتها وإدخال التعديلات الملائمة عليها. وهذه الوظيفة يتم تنظيمها فى الدولة تبعا لنظامها السياسى وتوجهاته الأيديولوجية، وتقوم بها الحكومة. وثانيتهما: وظيفة إدارية تتعلق بتنفيذ الأهداف العامة عن طريق اختيار أنسب الوسائل وتقديم التوصيات والمقترحات المتعلقة برفع كفاءة تحقيق الأهداف ذاتها، وهذه الوظيفة يتم تنفيذها من خلال الجهاز الإدارى.

على هذا النحو يرتبط الجهاز الإدارى بالخضوع للحكومة، فهى التى تضع الغايات والجهاز الإدارى يختار الوسائل، وتتابع الحكومة هذه الوسائل بينما يسعى الجهاز الإدارى لرفع كفاءتها. والحكومة تحاسب الجهاز الإدارى على نتائج اختياره لوسائل العمل، والجهاز الإدارى يقدم للحكومة البيانات والمعلومات اللازمة لمتابعة الإشراف على العمل.

وفى دراسة الجهاز الإدارى فى مصر، سوف نبدأ بتوصيف أوضاع العاملين فيه، أى الموظفين العموميين، فيما يعرف باسم الخدمة المدنية، ثم نتعرض لدراسة الهيئات العامة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام، وأخيرا نأتى إلى الأشكال والأجهزة الأساسية للرقابة على الجهاز الإدارى.

١ - الخدمة المدنية:

الجهاز الإدارى - بحكم تكوينه - ليس جهاز حكم ولكنه جهاز تنفيذ. فهو جهاز يرتبط ولاؤه "بالمهنة" أكثر من "الجماهير"، وهو جهاز يلجأ إلى اختيار الوسائل على ضوء المقاييس الموضوعية المحددة لا على ضوء المقاييس الاجتماعية الشاملة. وأخيرا نجد الجهاز الإدارى، لكونه جهاز «تنفيذ»، لابد له من أجهزة رقابة ومتابعة.

ويشار إلى العاملين فى جهاز الإدارة بتعبير «الخدمة المدنية»، الذى يعنى تنظيم حياة الموظف العام منذ دخوله الخدمة إلى خروجه منها، سواء من حيث تعيينه ومرتبه أو قياس أدائه ومجازاته وترقيته.

ويضع هذا طابعا مميزا للعمل بالخدمة المدنية إذ يخضع العمل لمجموعة من القوانين التى عادة ما تؤكد بعض القواعد الهامة مثل ضمانات الموظف، وأسلوب التعيين والترقية والنقل، وحقوق المعاشات والضمانات الاجتماعية، والتزامات الموظف العام. . . إلخ.

ويجب أن تستند الخدمة المدنية على قواعد أخلاقية مقبولة من المجتمع، لأن تلك الخدمة هى المرآة التى ينعكس فى سلوك أعضائها غايات السياسة العامة بل إن الخدمة المدنية أحد أهم مؤسسات النظام السياسى التى تعتبر مصدرا هاما لتحقيق استقراره. وتزداد هذه الأهمية فى الدول النامية، ومنها مصر، نتيجة أهمية دور السياسات العامة ونتيجة النفوذ الذى تمارسه الإدارة العامة فى نطاق النظام السياسى.

ولو أردنا أن نلقى نظرة عامة على التطور التاريخى للخدمة المدنية فى مصر لوجدنا أنه فى القرن الثامن عشر كان الخديو هو الآمر الناهى فى كافة شئون الوظيفة العامة فكان له وحده - كقاعدة عامة - حق التعيين، والنقل النوعى والمكانى والتدريب والترقية والزيادة فى المرتب والعزل دون معايير، غير أنه كثيرا ما كان الخديو يفوض بعض كبار الموظفين فى مباشرة كل أو بعض هذه الاختصاصات، غير أن هذا التفويض لم يكن بدوره خاضعا لأية قواعد خاصة.

وقد أنشئت أول مدرسة للإدارة فى يناير ١٨٦٨ فى عهد إسماعيل باشا وكانت تضم الإدارة والألسن معا تحت اسم " مدرسة الإدارة والألسن " وتقوم بتعليم اللغات وكذا الإدارة للوظائف الملكية.

وكان أول تنظيم لشئون الموظفين فى مصر متمثلا فى عدد من الأوامر والفرمانات الخديوية التى صدرت منذ سنة ١٨٨٣ ، وكان أول كادر يحدد المرتبات للرتب المدنية قد صدر بأمر من الخديو سعيد باشا فى سنة ١٨٦٢ مع مقابلة الرتبة (الدرجة) المدنية بما يناظرها من رتبة عسكرية مثل رتبة ثانية متميزة تقابل رتبة اللواء. كما صدر أول كادر منظم لدرجات الموظفين وترقياتهم فى عام ١٩٠٧ واستمر إلى أن صدر كادر آخر عام ١٩٢١ ثم ثالث عام ١٩٣٩ والذى استمر حتى بداية ثورة يوليو ١٩٥٢.

ولم يكن هناك جهاز أو هيئة ترعى شئون الخدمة وتخطط أسلوب التعيين أو الترقية أو التدريب، وكان المرجع فى أى تحديد للمرتبات أو الترقية أو منح العلاوات قرارات مكملة لكادر سنة ١٩٣٩ تصدر من مجلس الوزراء ويقوم بتفسيرها ونشرها وتعميمها وإدراج الاعتمادات المالية اللازمة لها وزارة المالية. واتسمت الممارسة فى هذه الفترة بالوساطة والمحسوبية، وعدم تكافؤ الفرص سواء فى التعيين أو فى الترقية.

وفى عام ١٩٥١ أنشأت الحكومة المصرية ديوان الموظفين، وهو أول جهاز شئون خدمة مدنية فى مصر، وقد بدأ عمله مع بداية الثورة عام ١٩٥٢ وتكون من عدة إدارات: الإدارة العامة للاختيار والتمرين، الإدارة العامة للميزانية، الإدارة العامة لشئون الموظفين، الإدارة العامة للتشريع والبحوث.

ومع إنشاء ديوان الموظفين، صدر أول قانون منظم يحكم شئون الموظفين فى مصر وهو ما عُرَف باسم القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٥١ والذى بدأ تطبيقه كذلك فى أول يوليو ١٩٥٢.

وتضمن القانون أحكاما خاصة بأسلوب وأحكام تعيين واختيار الموظفين بناء على قواعد من الجدارة والأهلية، أسلوب وأحكام تقرير كفاية العاملين وإعداد تقارير عنهم، قواعد الترقيات، قواعد منح العلاوات الدورية وتقرير الأجور والمرتبات، وغير ذلك من شئون الموظفين، وتوالت بعد ذلك التطورات فى مجال القوانين واللوائح المنظمة لشئون الخدمة المدنية فى مصر.

وفيما يلى جدول يبين تطور أعداد جهاز الخدمة المدنية فى مصر.

السنة	العدد	نسبة الزيادة مقارنة بسنة الأساس
١٩٥٢	٣٧٥٦٩٣	
١٩٥٦	٣٨٨٦٣٢	٣,٤٪
١٩٦٠	٤٥٠٠٠٠	١٩,٨٪
١٩٦٥	٩٣٣٠٠٠	١٤٨,٣٪
١٩٧٠	١٢٥٠٠٠٠	٢٣٢,٧٪
١٩٧٤	١٦٦١٠٠٠	٣٤٢٪
١٩٧٨	٢٠٦٥٠٠٠	٤٤٩,٦٪
١٩٨٢	٢٤٧٤٠٠٠	٥٥٨,٥٪
١٩٨٦	٢٤٨٠١٩١	٥٦٠٪
١٩٩٠	٣٩٦١٤٣٨	٩٥٤٪
١٩٩٤	٤٢٠٠٠٠٠	١٠١٨٪

٢ - اللامركزية المرفقية فى مصر (الهيئات العامة - القطاع العام - قطاع الأعمال العام):

مع الأخذ بمفاهيم التخطيط القومى والعدالة الاجتماعية، نشأت فكرة التمصير والتأميم وظهور شركات القطاع العام منذ عام ١٩٦١، وتدخلت الدولة كصاحب عمل فى ميادين جديدة، واستحدثت المؤسسات العامة وشركات القطاع العام، وهيئات عامة جديدة. واستلزم ذلك صدور لوائح تنظم شئون القطاع العام، فأصدرت الدولة أول لائحة عُرِفَتْ

باللائحة رقم ١٥٩٨ لسنة ١٩٦١، تلتها لائحة رقم ٣٥٤٦ لسنة ١٩٦٣، ثم صدر القانون رقم ٣٠٢ لسنة ١٩٦٦ لتنظيم العلاقة بين القطاع العام والمؤسسات والشركات، ثم صدرت بعد ذلك لائحة بقرار جمهوري رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦. ومنذ عام ١٩٧١ تزامنت قوانين العاملين فى الحكومة، والقطاع العام فكان القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ الخاص بالعاملين فى الحكومة، ثم صدر القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الخاص بنظام العاملين بالدولة، ومعاصرا للقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ الخاص بنظام العاملين بالقطاع العام.

كما لجأت الدولة إلى منح بعض المرافق العامة الشخصية المعنوية لكى تدار بواسطة منشأة عامة (المؤسسة العامة أو الهيئة العامة) لتحقيق الاستقلال الفنى فى إدارة بعض المرافق العامة، وضمان الفاعلية والكفاءة فى إدارة هذه المرافق.

لذلك صدر القانون رقم ٧٢ لسنة ١٩٥٧ والذى يمثل أول محاولة للتنظيم التشريعى للمنشآت العامة وفى ظله أقامت الحكومة عددا من المنشآت العامة أطلقت عليها أحيانا اصطلاح "مؤسسة عامة" وأحيانا "هيئة عامة" مثل هيئة قناة السويس، الهيئة العامة للبترول وغيرها.

وفى عام ١٩٦٣ أطلق المشرع على المرافق العامة الإدارية اسم "الهيئات العامة" ونظمها بالقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ بينما أطلق على المرافق العامة الاقتصادية اسم "المؤسسات العامة" ونظمها بالقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٣. وبتاريخ ١٥ أغسطس سنة ١٩٦٦ صدر القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ "قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام" وتتابعت القوانين بحيث ظل القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ الخاص بالهيئات العامة ساريا حتى الآن، بينما أصبح القانون المنظم لهيئات القطاع العام وشركاته هو القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣، وما تلا ذلك من تطورات حتى القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ وهو قانون قطاع الأعمال العام.

إلا أن المتتبع لتطورات القطاع العام فى مصر يلاحظ ضآلة وزنه النسبى فى الاقتصاد القومى قبل الثورة مباشرة فحتى عام ١٩٥٣ كان القطاع الخاص يولد ٨٦٪ من الدخل القومى، بينما يولد القطاع العام النسبة الضئيلة المتبقية وهى ١٤٪.

وبعد الثورة تغيرت سياسة الدولة تجاه القطاعين العام والخاص تغيرا جذريا وفقا للسياسة الاقتصادية الجديدة للثورة، لكن هذا التطور لم يحدث طفرة واحدة وإنما تم على مراحل زمنية متدرجة. أولها مرحلة الحرية الاقتصادية فى الفترة من ١٩٥٢-١٩٥٦ والتى يمكن وصفها بالاعتماد على الجهود الفردية ونشاط القطاع الخاص وإطلاق المجالات أمامه فى الاستثمار الإنتاجى والخدمى مع محاولة اجتذاب المدخرات الخاصة، غير أن النتيجة لم تكن مشجعة مما أدى إلى أن تتصدى الدولة بنفسها للقيام بالدور القيادى فى التنمية الاقتصادية. وهو ما ينقلنا إلى المرحلة الثانية وهى الفترة من ١٩٥٦ - ١٩٦٠ والتى شهدت ازدياد تدخل الدولة فى النشاط الاقتصادى وقيام الدولة مباشرة بإنشاء المشروعات الصناعية العامة، وهذه المرحلة ذات طابع انتقالى.

وإضافة للخطوات الثلاث: التمصير، إنشاء المؤسسة الاقتصادية، وبرنامج السنوات الخمس للتصنيع، جاءت خطوة رابعة وهى البدء فى تأميم بعض المصالح الرئيسية وبالتالى تدعيم القطاع العام على حساب القطاع الخاص، ومع ذلك بلغ نصيب القطاع الخاص من القيمة المضافة الصافية عامى ٥٩ - ١٩٦٠ ١٤٤٢ مليون جنيه، بينما لم يتجاوز نصيب القطاع العام مبلغ ٢٣,٥ مليون جنيه.

وشهدت السنوات السبع التالية ١٩٦٠-١٩٦٧ الأخذ بمبدأ التخطيط القومى الشامل، والسعى إلى وضع هذا المبدأ موضع التطبيق فى خطة قومية شاملة أمكن خلالها تحقيق سيطرة الدولة على الأنشطة الرئيسية للاقتصاد الزراعى، والتجارة الداخلية، والمقاولات، والإسكان.

ومن المفارقات الملفتة للنظر أنه فى الفترة التالية من ١٩٦٧ إلى ١٩٧٥ والتى اكتمل فيها تحقيق سيطرة القطاع العام على الأنشطة الرئيسية فى الاقتصاد المصرى، حدث تراجع فى تخطيط التنمية وتقلص دور التخطيط القومى الشامل، وقد يفسر ذلك بالظروف الاستثنائية التى مرت بها مصر عقب عدوان يونيو ١٩٦٧، واستمرت حتى حرب أكتوبر ١٩٧٣.

أما الفترة من ١٩٧٥ وحتى صدور القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ الخاص بشركات القطاع العام فقد شهدت بدء سياسة الباب المفتوح أو الانفتاح الاقتصادى واشتداد حدة مشكلات القطاع العام.

وجاء عقد التسعينيات ليشهد صدور القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ الخاص بشركات قطاع الأعمال العام، والذى جاء كخطوة متقدمة فى مجال إصلاح أحوال القطاع العام فى مصر. ويستهدف هذا القانون الذى تم بموجبه إحلال الشركات القابضة محل هيئات القطاع العام تحقيق الآتى:

١ - فصل الملكية عن الإدارة: بمعنى أن تعطى الشركات الحرية الكاملة فى الإدارة وبصورة اقتصادية لتتواءم مع السوق ومتطلباته، وأصبح مجلس الإدارة للشركة التابعة مسئولا عن إدارة كافة الموارد المتاحة له، وبالتالى أصبح أعضاؤه خبراء وليسوا مجموعة من الموظفين يتم التعاقد معهم لتحقيق الأهداف، فإذا حققوها حصلوا على نصيب من الأرباح، وإذا فشلوا كان للجمعية العامة للشركة أن تستبدل بهم من هم أكفأ.

٢ - تحقيق المساواة بين قطاع الأعمال والقطاع الخاص: فليست هناك أسعار فائدة مخفضة أو تحديد لأسعار المنتجات أو إعانات أو ضمانات من البنوك. وأيضا كسر احتكار القطاع العام بأية صورة من صور التفضيل، وعلى ضوء ذلك يمكن تقييم أداء شركات الأعمال، وذلك بمقارنة نتائج الوحدات المختلفة التى تعمل فى نفس النشاط سواء كانت قطاع أعمال عاما أو خاصا.

من أهم ما يتميز به هذا القانون أنه يسمح للقطاع الخاص بالمساهمة فى شركات قطاع الأعمال بحيث إذا زادت نسبة مساهمة القطاع الخاص على ٥١٪ من رأس المال تخرج الشركة من نطاق هذا القانون لتدخل فى نطاق قانون الاستثمار أو قانون الشركات المساهمة. كما يهدف هذا القانون إلى إعادة هيكلة شركات قطاع الأعمال العام التى تعانى من مشاكل فنية أو مالية أو تسويقية أو قانونية لتصبح أكثر فعالية وأكثر ربحية مما يعود على الموازنة العامة بموارد جديدة تُخفِّضُ من عبء الضرائب على الشعب.

ينتظم قطاع الأعمال فى مستويين، مستواه الأعلى وهو ١٧ شركة قابضة ومستواه الأدنى ٣١٣ شركة تابعة، وهذه الشركات التابعة لها استثمارات فى ٢٠٠ شركة مشتركة وتبلغ العمالة فى هذا القطاع ١,١ مليون، كما تضم الشركات المشتركة حوالى ٢٠٠ ألف من العاملين، ويُنظَّمُ العمل فى هذا القطاع من خلال لائحته التنفيذية لقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٥٩٠ لسنة ١٩٩١.

٣ - الرقابة على أعمال الإدارة:

تنقسم الرقابة على أعمال الإدارة إلى أنواع أربعة: رقابة سياسية. ورقابة المجالس الشعبية

المحلية. ورقابة قانونية وقضائية. وأخيرا رقابة الأجهزة المركزية المتخصصة. ونتناول كلا منها بقدر من التفصيل:

أ- الرقابة السياسية والتشريعية:

تتبدى الرقابة السياسية والتشريعية على أعمال الإدارة فى رقابة المجالس النيابية والشعبية، ورقابة الأحزاب السياسية ورقابة الرأى العام.

فقد اعتمد دستور ١٩٧١ مظاهر النظام البرلمانى فيما يتعلق بتحديد العلاقة بين كل من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية فأنشأ علاقة تعاون ورقابة متبادلة بينهما، والذى يهمنا فى هذا الخصوص تبين مظاهر الرقابة التى تباشرها السلطة التشريعية أى مجلس الشعب تجاه السلطة التنفيذية، مقابل حق الحل الذى تملكه السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية.

فمجلس الشعب يمارس رقابته على أعمال الإدارة استنادا لنص المادة ٨٦ من الدستور التى تنص على أن «يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع، ويقر السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة، كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية على الوجه المبين بالدستور».

وقد أبان الدستور بعد ذلك عن مظاهر تلك الرقابة التى يمارسها مجلس الشعب وهى تجمل فيما يلى:

١- الموافقة على الموازنة العامة للدولة (مادة ١١٥)، وكذلك الموافقة على نقل أى مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية، وكذلك على كل مصروف غير وارد بها أو زائد عن تقديراتها (مادة ١١٦).

٢- الموافقة على الحساب الختامى لميزانية الدولة والاطلاع على التقرير السنوى للجهاز المركزى للمحاسبات وملاحظاته.

٣- الموافقة على عقد القروض أو الارتباط بمشروعات يترتب عليها إنفاق مبالغ من خزانة الدولة (مادة ١٢١).



الرئيس حسنى مبارك ورئيس مجلسى الشعب والشورى

٤- الحق فى توجيه الأسئلة. حيث قرر الدستور لكل عضو من أعضاء المجلس الحق فى أن يوجه أسئلة إلى رئيس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم فى أى موضوع يدخل فى اختصاصاتهم (مادة ١٢٤).





٥- الحق فى الاستجواب. حيث أعطى الدستور لكل عضو من أعضاء المجلس أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم استجوابات لمحاسبتهم فى الشئون التى تدخل فى اختصاصاتهم (مادة ١٢٥).

٦- الحق فى سحب الثقة حيث أعطى الدستور للمجلس الحق فى سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم، وكذلك حق المجلس فى تقرير مسئولية رئيس مجلس الوزراء (مادة ١٢٦)

٧- الحق فى المناقشة حيث قرر الدستور أنه لا يجوز لعشرين عضوا على الأقل من أعضاء المجلس طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الوزارة بشأنه (مادة ١٢٩).

٨- كما نصت المادة ١٣١ على أن لمجلس الشعب الحق فى تكوين لجان خاصة أو تكليف لجنة من لجانه بفحص نشاط إحدى المصالح الإدارية أو المؤسسات العامة أو أى جهاز تنفيذى أو إدارى أو أى مشروع من المشروعات العامة، وذلك من أجل تقصى الحقائق وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية أو إجراء تحقيقات فى أى موضوع يتعلق بأى من الأعمال السابقة (مادة ١٣١).

ب- رقابة المجالس الشعبية بوحدات الإدارة المحلية

تعمل الدول التى تتبنى نظام الحكم المحلى أو (الإدارة المحلية) على أن يكون تكوين المجالس المحلية على أساس الانتخاب الشعبى. وتقرر لهذه المجالس الشعبية دور رقابى على الأجهزة التنفيذية فى نطاق الوحدات المحلية، ومن أمثلة هذه المجالس فى مصر المجالس الشعبية بوحدات الإدارة المحلية، التى أنشئت بقانون الحكم المحلى رقم ٤٣ الصادر عام ١٩٧٩، وتم تكوينها عن طريق

الاقتراع العام المباشر بالنسبة لجميع مستويات الإدارة المحلية .

وتقوم هذه المجالس الشعبية بدور رقابى على الأجهزة التنفيذية فى الوحدات المحلية . تتمثل أهم مظاهره فيما يلى :

١ - الرقابة على مختلف المرافق والأعمال التى تدخل فى اختصاص المحافظة .

٢ - الرقابة ومتابعة تنفيذ مشروعات خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

٣ - إقرار ومتابعة تنفيذ مشروع الموازنة السنوية للمحافظة ، وكذلك الموافقة على مشروع الحساب الختامى .

جـ - الرقابة القانونية والقضائية

نعنى بالرقابة القضائية على أعمال الإدارة إنشاء هيئة قضائية مستقلة عن الإدارة تختص بالفصل فى المنازعات الإدارية . ويتم ذلك فى مصر من خلال القضاء الإدارى الذى يختص بالنظر فى المنازعات الإدارية التى تنشأ بين الإدارة - باعتبارها سلطة عامة - والأفراد . ويمارس القضاء الإدارى رقابته على أعمال الإدارة عندما ترفع إليه منازعة ويطلب منه فيها الحكم بالغاء العمل الإدارى أو التعويض عنه ، فهو لا يمارس هذه الرقابة من تلقاء نفسه ، وإنما عن طريق دعوى ترفع إليه .

وتهدف الرقابة القضائية على أعمال الإدارة إلى تحقيق أمرين :

١ - إجبار الإدارة على احترام مبدأ المشروعية والخضوع لأحكام القانون ، ويتحقق ذلك عن طريق إلغاء قراراتها الإدارية التى يشوبها عيب عدم الاختصاص ، أو عيب فى الشكل ، أو عيب مخالفة القوانين واللوائح ، أو إساءة استعمال السلطة . . . إلخ .

٢ - حماية حقوق الأفراد وحرياتهم عن طريق إلغاء القرارات الإدارية أو التعويض عنها ، أو الاثنين معا ، إذا كان قد ترتب على هذه القرارات مساس بحقوق الأفراد أو حرياتهم .

ويعتبر «مجلس الدولة» الذى أنشئ بمقتضى القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ أهم الأدوات الرقابية ذات الطابع القانونى-القضائى .

ويتكون مجلس الدولة من ثلاثة أقسام أولها : القسم القضائى ، وثانيها : القسم الاستشارى (قسم الفتوى) ، وثالثها : قسم التشريع ، وهذا التقسيم يتفق مع الوظيفة الأساسية لمجلس الدولة وهى ولاية القضاء الإدارى والوظيفة الاستشارية فى الفتوى والتشريع .

ويتألف القسم القضائى بمجلس الدولة طبقا للمادة ٣ من القانون الحالى من :

١ - المحكمة الإدارية العليا .

٢ - محكمة القضاء الإدارى .

٣ - المحاكم الإدارية .

٤ - المحاكم التأديبية .

٥ - هيئة مفوضى الدولة .

أما قسما الفتوى والتشريع فيشملان قسما للفتوى ، وقسما للتشريع ، وجمعية عمومية موحدة لهما ، وذلك على التفصيل التالى :

قسم الفتوى:

يتكون قسم الفتوى من إدارات ولجان ومفوضين لدى رئاسة مجلس الوزراء والوزارات والمحافظات والهيئات العامة على النحو التالى :

١- الإدارات : يتكون قسم الفتوى من إدارات مختصة لرئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء والوزارات والهيئات العامة ، ويرأس كل إدارة منها مستشار أو مستشار مساعد . ويُعيَّنُ عدد الإدارات وتحدد دوائر اختصاصها بقرار من الجمعية العمومية للمجلس .

وتختص هذه الإدارات باختصاصين، وهما، إبداء الرأى فيما يطلب منها فيه، من الجهات المختلفة المبينة سابقا، وفحص التظلمات الإدارية، التى ترفع لهذه الجهات وإبداء الرأى فيها.

هذا وإذا كانت القاعدة العامة هى أن الجهات الإدارية حرة فى طلب الفتوى، كما أن لها أن تتصرف بغير فتوى، فإن القانون قد حدد مسائل يشترط أخذ الرأى قبل البت فيها، إذ لا يجوز لأية وزارة أو هيئة عامة أو مصلحة من مصالح الدولة أن تبرم أو تقبل أو تجيز أى عقد أو صلح أو تحكيم أو تنفيذ قرار محكمين فى مادة تزيد قيمتها على خمسة آلاف جنيه بغير استفتاء الإدارة المختصة (مادة ٨٥).

٢ - **اللجان:** تحقيقا لوحدة التطبيق القانونى وتوثيقا للتعاون بين إدارات قسم الفتوى، نصت المادة ٦ من قانون مجلس الدولة على أن "يجتمع رؤساء الإدارات ذات الاختصاصات المتجانسة، بهيئة لجان يرأسها نائب رئيس المجلس المختص. . . ولرئيس إدارة الفتوى أن يُحيلَ إلى اللجنة ما يرى إحالته إليها من المسائل الهامة التى ترد إليه لإبداء الرأى فيه، وعليه أن يُحيلَ إلى اللجنة المسائل الآتية:

أ - كل التزام موضوعه استغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية فى البلاد أو مصلحة من مصالح الجمهور العامة.

ب - عقود التوريد والأشغال العامة، وعلى وجه العموم كل عقد يرتب حقوقا أو التزامات مالية للدولة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة أو عليها إذا زادت قيمته على خمسين ألف جنيه.

جـ - الترخيص فى تأسيس الشركات التى ينص القانون على أن يكون إنشاؤها بقرار من رئيس الجمهورية.

د - المسائل التى يرى أحد المستشارين رأيا يخالف فتوى صدرت من إحدى إدارات قسم الفتوى ولجانه.

٣- **المفوضون:** توثيقا للصلة بين مجلس الدولة والجهات الحكومية، أنشئ نظام مفوضى المجلس بالوزارات والمصالح للاستعانة بهم فى دراسة الشئون القانونية والتظلمات الإدارية، ويعتبر المفوض ملحقا بإدارة الفتوى المختصة بشئون الجهة التى يعمل فيها. ولنظام مفوضى الدولة بالوزارات والمصالح كثير من المزايا أهمها إتاحة الفرصة لرجال المجلس للتزود بالخبرة الإدارية ومعرفة ظروفها مما يساعدهم بعد ذلك عند الفصل فى المنازعات الإدارية. هذا إلى جانب توثيق الصلة بين المجلس وبين الوزارات والمصالح مما يُسهِّلُ للمجلس أداء وظيفته.

قسم التشريع:

يُشكَّلُ قسم التشريع من أحد نواب رئيس المجلس ومن عدد كاف من المستشارين المساعدين، ويُلحَقُ به نواب ومندوبون. وعلى كل وزارة أو مصلحة قبل استصدار أى قانون، أو قرار جمهورى ذى صفة تشريعية أو لائحة، أن تعرض المشروع المقترح على قسم التشريع لصياغته، ويجوز لها أن تعهد إليه بإعداد هذه التشريعات.

الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع:

تُشكَّلُ هذه الجمعية - وفقا لنص المادة ٦٥ برئاسة نائب لرئيس المجلس، وعضوية نواب مجلس الدولة بقسمى الفتوى والتشريع، ومستشارى قسم التشريع، ورؤساء إدارات الفتوى.

وتختص الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بإبداء الرأى مسببا فى المسائل والموضوعات الآتية:

- المسائل الدولية والدستورية والتشريعية وغيرها من المسائل القانونية التى تُحالُ إليها

بسبب أهميتها من رئيس الجمهورية أو من أحد الوزراء أو من رئيس مجلس الدولة.

- المسائل التى ترى فيها إحدى لجان قسمى الفتوى رأيا يخالف فتوى صدرت من لجنة أخرى أو من الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع.

- المسائل التى ترى إحدى لجان قسم الفتوى إحالتها إليها لأهميتها.

- المنازعات التى تنشأ بين الوزارات أو بين المصالح العامة أو بين الهيئات العامة أو بين المؤسسات العامة أو بين الهيئات المحلية أو بين هذه الجهات وبعضها البعض، ويكون رأي الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع فى هذه المنازعات مُلزِماً للجانبين.

د- رقابة الأجهزة المركزية المتخصصة

وهى نوع من الرقابة الإدارية التى تمارسها الإدارة على نفسها بنفسها، وهذه الرقابة تمارسها القيادات الإدارية على الأجهزة التابعة لها أو على تلك التى تشرف عليها بغرض الكشف عن الأخطاء، وتقويم الانحرافات، ومحاسبة المسئولين عنها.

وللرقابة الإدارية صور متعددة، فهى إما أن تكون رقابة داخلية وهى الرقابة التى تمارس داخل التنظيم عن طريق عضو من أعضائها أو عن طريق إدارة لها طابع رقابى موجودة داخل التنظيم، وقد تكون رقابة خارجية وهى التى تُمارس من قبل سلطة خارج التنظيم كتلك التى تقوم بها أجهزة رقابيةٌ متخصصة على مستوى الدولة.

ويوجد فى مصر عدد من الأجهزة المركزية المستقلة التى تقوم بعملية الرقابة، من أهمها هيئة الرقابة الادارية، الجهاز المركزى للمحاسبات، الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة.

هيئة الرقابة الإدارية:

أنشئَتْ الرقابة الادارية بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ باعتبارها أحد القسمين اللذين تتكون منهما النيابة الإدارية، وكان هدفها التحرى عن المخالفات المالية والإدارية والكشف عنها.

ثم صدر بعد ذلك القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ بإعادة تنظيم الرقابة الإدارية والذى تم بمقتضاه فصل الرقابة الإدارية عن النيابة الإدارية وجعلها هيئة مستقلة.

كما وسَّع من اختصاص الرقابة الإدارية فأصبح يشمل إلى جانب التحرى، الدراسة والبحث، وقد عدل هذا القانون الأخير بالقانون رقم ٧١ لسنة ١٩٦٩.

وتُباشر الرقابة الإدارية الاختصاصات التالية:

أ - بحث وتحرى أسباب القصور فى العمل والإنتاج بما فى ذلك الكشف عن عيوب النظم



مبنى هيئة الرقابة الإدارية بالقاهرة

الإدارية والفنية والمالية التى تعرقل السير المنظم للأجهزة العامة واقتراح وسائل تلافيها .

ب - مُتابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة السارية وافية لتحقيق الغرض منها .

جـ - الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية التى تقع من العاملين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم أو بسببها ، كما



تختص بكشف وضبط الجرائم التى تقع من غير العاملين والتى تستهدف المساس بسلامة أداء واجبات الوظيفة أو الذمة العامة ، وذلك بشرط الحصول على إذن كتابى من النيابة العامة قبل اتخاذ الإجراءات .

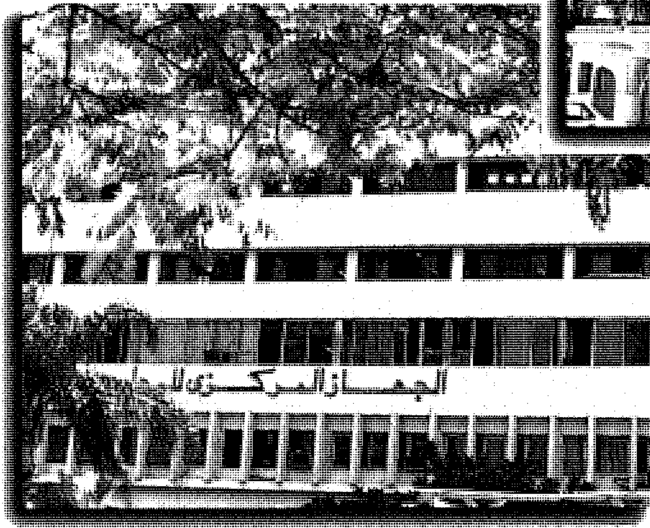
د - بحث الشكاوى التى يقدمها المواطنون عند مخالفة القوانين أو الإهمال فى أداء واجبات الوظيفة ومقترحاتهم فيما يعن لهم أو يلمسونه بقصد تحسين الخدمات وانتظام سير العمل وسرعة إنجازه ، وكذلك بحث ودراسة ما تنشره الصحافة من شكاوى أو تحقيقات صحفية تتناول نواحى الإهمال أو الاستهتار أو سوء الإدارة أو الاستغلال ، وكذلك ما تتعرض له وسائل الإعلام المختلفة فى هذه النواحى .

الجهاز المركزى للمحاسبات:

صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ١٣٤٩ لسنة ١٩٦٤ بتشكيل الجهاز المركزى للمحاسبات ، ويباشر هذا الجهاز نوعين من الاختصاصات : الأول فى مجال الرقابة المالية ، والمحاسبة ، والثانى فى مجال متابعة الأجهزة التنفيذية لمسئولياتها ، وسوف يتم مناقشة دور الجهاز فى الفصل الثالث المتعلق بمجلس الشعب باعتباره جهازا معاونا للمجلس .

الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة:

فى عام ١٩٦٤ صدر القانون رقم ١١٨ بإنشاء الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ليحل محل ديوان الموظفين مع تعديل اختصاصاته



من أجل تطوير مستوى الخدمة المدنية ، ورفع الكفاية الإنتاجية للعاملين ، وتنظيم أجهزة العمل الإدارى ، ومنع التداخل وازدواج الاختصاصات .

وأصبح للجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ، بوضعه الذى أراده المشرع ، دورا قياديا فى تخطيط القوى العاملة ، والاختيار على أساس الصلاحية وتكافؤ الفرص والتركيز على التدريب . ويقوم الجهاز بإعداد سياسة

الإصلاح الإدارى وخططه. وبصفة عامة يمكن القول بأن هدف الجهاز هو تطوير مستوى الخدمة المدنية، ورفع مستوى الأداء، وتحقيق العدالة فى معاملة العاملين، والتأكد من مدى تحقيق الأجهزة التنفيذية لمسئولياتها.

وقد استلزم مسايرة التطورات فى وظيفة الإدارة، إعادة تنظيم الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة، فكان قرار رئيس الجهاز رقم ٧٤ فى أكتوبر ١٩٨٦ الذى حدد مكونات الجهاز الرئيسية والفرعية واختصاصات هذه المكونات. وكان مما أُستُحْدث قطاعٌ لتطوير الخدمات الحكومية، وإدارة عامة للحاسب الآلى، ومركز لإعداد القيادات الحكومية وتدريبها، وتأهيلها لتولى الوظائف القيادية وفق أحكام القانون رقم (٥) لسنة ١٩٩١.

وبصفة عامة فإن الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة أصبح منوطا به تحقيق السياسات والأهداف التى تكفل توفير أكثر العناصر صلاحية وجدارة لتولى الوظائف العامة، والعمل على تنمية مهارات وقدرات العاملين فى الدولة، وكفالة حقوق الموظفين والعمال، وإشاعة الاستقرار والاطمئنان فى بيئة العمل، وتخطيط القوى العاملة على المستوى القومى بمختلف الأجهزة الحكومية ووحدات الادارة المحلية.



الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة

رابعا: نظام الإدارة المحلية

مع الاحتلال الفرنسى لمصر بدأ فيها شكل للنظام المحلى يجد أساسه فى القرار الذى أصدره نابليون فى ٢٧ يوليو عام ١٧٩٨ بتقسيم البلاد إلى ١٦ مديرية على رأس كل منها مدير فرنسى يعاونه ديوان استشارى يضم ٧ أعضاء من أعيان المديرية. ثم أعاد كليبر تقسيم مصر إلى ٨ مديريات، وذلك بمقتضى أمر أصدره فى ١٤ سبتمبر عام ١٧٩٩.

ولما تولى محمد على الحكم فى الفترة من عام ١٨٠٥ إلى عام ١٨٤٨ تم تقسيم البلاد إلى ١٤ مديرية، وقُسمتْ كل مديرية إلى عدة مراكز على رأس كل منها مأمور، وقسم كل مركز إلى أخطاط على رأس كل منها ناظر، وقسم الأخطاط إلى قرى على رأس كل منها شيخ المشايخ (العمدة).

وبعد الاحتلال البريطانى طبقت مصر أول نظام للإدارة المحلية فيها حيث أنشئت مجالس المديريات بمقتضى القانون فى أول مايو عام ١٨٨٣ كفروع للإدارة المركزية، ولكن لم يعْتَرَفْ لهذه المجالس بالشخصية المعنوية فضلاً عن أن اختصاصاتها كانت استشارية.

ثم عرفت مصر نظام المجالس البلدية لأول مرة حيث تأسست بلدية الإسكندرية، ومُنحَت الشخصية المعنوية فى ٥ يناير ١٨٩٠.

كما تم تأسيس مجالس بلدية فى المدن الكبرى، وكانت مختلطة حيث شكلت بالانتخاب من مصريين وأجانب للقيام بالوظائف البلدية الأساسية، وقد اعتمدت هذه المجالس فى مواردها على إعانة الحكومة.

كما وجد نوع آخر سمى بالمجالس المحلية فى المدن الأقل حجما وأهمية، ونوع ثالث فى المناطق غير الحضرية وهى المجالس القروية التى وضع لها أول تنظيم عام ١٩١٨.

وقد صدر فى ١٣ سبتمبر عام ١٩٠٥ قانون ينص على إنشاء مجالس المديريات تضمن الاعتراف لهذه المجالس بالشخصية المعنوية، وفى أول يونيو عام ١٩١٣ صدر قانون أعاد تنظيم تلك المجالس، ومنح الشخصية المعنوية للمجالس دون مستوى المديرية.

وجاء أول اعتراف دستورى بالنظام المحلى فى المادتين ١٣٢، ١٣٣ من دستور عام ١٩٢٣ والذى نص على أن يتم تشكيل جميع المجالس (بلديات- مديريات) عن طريق الانتخاب، مع وضع قيد للترشيح لهذه الانتخابات وهو قيد النصاب المالى.

كما منح الدستور المجالس اختصاصات تتعلق بتنفيذ السياسة العامة محليا، وألزمها بنشر ميزانياتها، وأن تكون جلساتها مفتوحة للمواطنين.

بعد هذه المقدمة للتطور التاريخى للنظام المحلى فى مصر نعرض له بعد ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢، فتتم دراسة التنظيمات الأساسية للإدارة المحلية، والمجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية، وتمويل الوحدات المحلية، والرقابة على الوحدات المحلية، والموظفين المحليين.

١ - *التنظيمات الأساسية للإدارة المحلية:*

تتمثل التنظيمات الأساسية للإدارة المحلية فى مصر، طبقا للباب الأول من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وما طرأ عليه من تعديلات القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١، القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٨٢، القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨، فى أربعة وهى:

أ - وحدات الإدارة المحلية.
ب - الأقاليم الاقتصادية.
جـ - الأمانة العامة للإدارة المحلية.
د - المجلس الأعلى للإدارة المحلية.

أ - وحدات الادارة المحلية:

ويحدد القانون وحدات الحكم المحلى بأنها المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى،

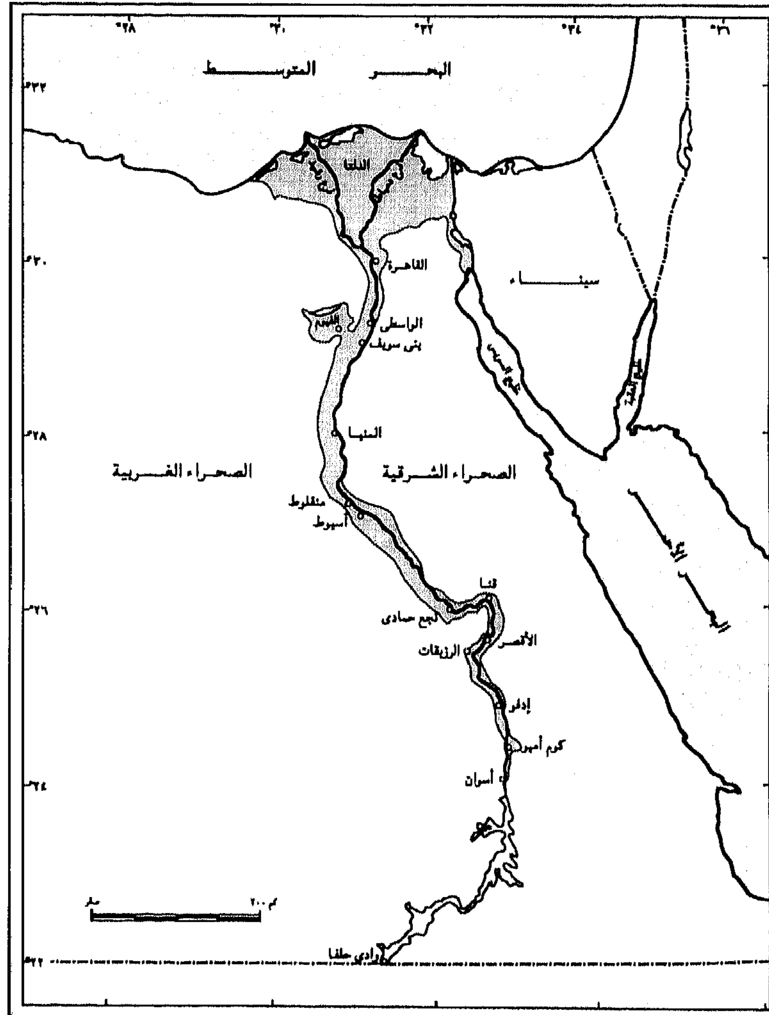
ويكون لكل منها الشخصية الاعتبارية . ويلاحظ أن الشخصية المعنوية تُمنَحُ للوحدات المحلية ذاتها وليس للمجلس المحلى المنتخب الذى يعبر عن إدارة الوحدة المحلية .

ب - الأقاليم الاقتصادية:

نص قانون الحكم المحلى رقم ٥٧ الصادر فى عام ١٩٧١ (مادة ٢) على جواز إنشاء مناطق تضم عدة محافظات متكاملة اقتصاديا ، يصدر بتحديد اختصاصاتها قرار من رئيس الجمهورية ، غير أن القانون المذكور لم يمنح المنطقة المقترحة شخصية معنوية مستقلة . ثم جاء قانون الحكم المحلى رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ فعهد إلى اللجنة الوزارية للحكم المحلى فى المادة الخامسة منه بالتنسيق بين وحدات الحكم المحلى فى نطاق الأقاليم الاقتصادية ، وفى اتخاذ الإجراءات اللازمة فى هذا الشأن .

وفى عام ١٩٧٧ ، أصدر رئيس الجمهورية القرار رقم ٤٧٥ لسنة ١٩٧٧ بتقسيم مصر إلى أقاليم اقتصادية ، كما أوجب القرار المشار إليه أن تنشأ بكل إقليم لجنة عليا للتخطيط الإقليمى. وما تزال أحكام هذا القرار الجمهورى سارية فى ظل قانون الإدارة المحلية الحالى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل لاتفاقها مع أحكام هذا القانون. ووفقا للمادة الأولى من هذا القرار الجمهورى، قُسّمَتْ جمهورية مصر العربية إلى ثمانية أقاليم اقتصادية ، ثم أدمج المشرّعُ إقليم مطروح فى إقليم الإسكندرية وبذلك أصبح عدد الأقاليم الاقتصادية سبعة على النحو التالى :

١ - إقليم القاهرة وعاصمته القاهرة : ويشمل محافظات القاهرة والجيزة والقليوبية .



٢- إقليم الإسكندرية وعاصمته الإسكندرية : ويشمل محافظات الإسكندرية والبحيرة ومنطقة النوبارية ومطروح .

٣- إقليم الدلتا وعاصمته طنطا : ويشمل محافظات المنوفية والغربية وكفرالشيخ ودمياط والدقهلية .

٤- إقليم قناة السويس وعاصمته الإسماعيلية : ويشمل محافظات سيناء وبورسعيد والإسماعيلية والشرقية ، والجزء الشمالى من محافظة البحر الأحمر حتى نهاية خليج السويس .

٥- إقليم شمال الصعيد وعاصمته المنيا : ويشمل محافظات بنى سويف والمنيا والفيوم وجزءا من شمال البحر الأحمر .

٦- إقليم أسيوط وعاصمته أسيوط : ويشمل محافظتى أسيوط والوادى الجديد .

٧- إقليم جنوب الصعيد وعاصمته أسوان : ويشمل محافظات سوهاج وقنا وأسوان والجزء الجنوبى من محافظة البحر الأحمر .

جـ- الأمانة العامة للإدارة المحلية:

وهى تعتبر الأمانة الفنية لمجلس الوزراء فيما يتعلق بشئون الإدارة المحلية وللمجلس الأعلى للإدارة المحلية وتعاونه فى مباشرة اختصاصاته . كما تقوم بالعمل على التنسيق بين المحافظات ودعم التعاون بينها وبين الوزارات بما يضمن حسن أداء مهام المحليات فى إطار الموازنة والخطة القومية .

وتتولى الأمانة العامة للإدارة المحلية مُتابعة الشئون المشتركة للوحدات المحلية ، وتدريب القيادات الإدارية المحلية وذلك بالتنسيق مع المحافظات ، وتقديم المشورة لوحدات الإدارة المحلية ، والعمل على توحيد الرأى القانونى الصادر فى المسائل المتعلقة بشئون الإدارة المحلية ، والعمل على تجميع ونشر التجارب الرائدة التى تقوم بها الوحدات المحلية . وتقوم الأمانة العامة أيضا بإبلاغ القرارات التى يصدرها المجلس الأعلى للإدارة المحلية إلى الوحدات المحلية ومتابعة تنفيذها . وبصفة عامة فإن أعمال الأمانة ذات طابع تنسيقى فى الأساس .

د- المجلس الأعلى للإدارة المحلية:

نص القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ على إنشاء هيئة عليا للإدارة المحلية يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية ، وكانت هذه الهيئة تتولى الرقابة والإشراف على أعمال المجالس المحلية . وفى عام ١٩٦١ صدر القانون رقم ١٥١ لسنة ١٩٦١ الذى نقل إلى نائب رئيس الجمهورية للإدارة المحلية كافة اختصاصات الهيئة العليا للإدارة المحلية . وفى عام ١٩٦٣ صدر القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٣ الذى نص على إنشاء لجنة وزارية للإدارة المحلية تشكل بقرار من رئيس الجمهورية وتنتقل إليها الاختصاصات التى كان يباشرها نائب رئيس الجمهورية للإدارة المحلية .

ثم أعاد القانونان ٥٧ لسنة ١٩٧١ و٥٢ لسنة ١٩٧٥ الإشارة إلى اللجنة الوزارية للحكم المحلى ، ونصا على أن تشكل هذه الهيئة بقرار من رئيس مجلس الوزراء وبرئاسة رئيس مجلس الوزراء أو من ينيبه من أعضاء المجلس .

وفى عام ١٩٧٩ تغير اسم وتشكيل اللجنة الوزارية للحكم المحلى بمقتضى القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ الذى أنشأ مجلسا يسمى مجلس المحافظين يُشكَّلُ برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية كل من الوزير المختص بالحكم المحلى والمحافظين . ولم يجتمع هذا المجلس سوى مرة واحدة ، ولم يعمر طويلاً ، حيث تم إلغاؤه بعد عامين من إنشائه .

ففى عام ١٩٨١ صدر القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ الذى نص فى تعديله للمادة الخامسة المشار إليها على أن يحل المجلس الأعلى للحكم المحلى محل مجلس المحافظين مع

تعديل فى تشكيله وصلاحياته، ومنذ عام ١٩٨٨ تغير اسمه إلى المجلس الأعلى للإدارة المحلية . وبحيث يشكل برئاسة رئيس مجلس الوزراء، وعضوية كل من الوزير المختص بالإدارة المحلية والمحافظين، ورؤساء المجالس المحلية للمحافظات، ولرئيس المجلس دعوة من يرى حضوره جلسات المجلس من الوزراء وغيرهم .

وتتمثل أهم اختصاصات المجلس الأعلى فى دراسة القوانين والقرارات وكافة الأمور العامة والخاصة بدعم وتطوير الإدارة المحلية، وتقييم أداء المحافظات لعملها ومدى تحقيقها لأهداف الخطة، وإجراء التنسيق بين المحافظات والوزارات، والتصديق على خطط الأقاليم والمحافظات. كما يعاون المجلس الأعلى للإدارة المحلية مجلس الوزراء فى مباشرة اختصاصاته فى مجال الإدارة المحلية .

إلا أن فعالية هذا المجلس أصبحت محدودة، لاسيما بعد نقل أهم اختصاصاته السابقة إلى رئيس مجلس الوزراء، مثل الموافقة على إنشاء المراكز والمدن والأحياء، أو الموافقة على اقتراح المجالس الشعبية بفرض ضرائب محلية، وعلى تصرف المحافظين فى التصرف بالمجان فيما يجاوز صلاحياته القانونية .

٢- المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية:

المجالس الشعبية المحلية:

يُنظمُ تشكيل المجالس المحلية القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل واللائحة التنفيذية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ المعدل بقراره رقم ٣٢٤ لسنة ١٩٨٢ .

ويعتمد هذا القانون فى تشكيل المجالس الشعبية المحلية على مبدأ الانتخاب المباشر، مع تخصيص نسبة ٥٠٪ على الأقل للعمال والفلاحين، كما ينتخب المجلس رئيسه ووكيله .

وقد اتجه المشرِّعُ إلى زيادة عدد الأعضاء فى القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ عما كان عليه الحال فى القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، وذلك بهدف إتاحة الفرصة أمام الكفاءات الراغبة فى الترشيح وتيسير تشكيل اللجان الداخلية فى المجالس الشعبية المحلية .

وينص القانون على تولى الوحدات المحلية إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة فى دائرتها، وقد أكدت اللائحة التنفيذية لهذا القانون مباشرة المحافظة جميع الاختصاصات المتعلقة بالمرافق العامة التى لا تختص بها الوحدات المحلية .

المجالس التنفيذية:

وتتولى عملية التنفيذ فى المستويات الخمسة مجالس تنفيذية وهى: المجلس التنفيذى للمحافظة، والمجلس التنفيذى للمركز، والمجلس التنفيذى للمدينة . والمجلس التنفيذى للحى، والمجلس التنفيذى للقرية .

ويتكون المجلس التنفيذى للمحافظة من المحافظ رئيسا، وعضوية كل من مساعدى المحافظ، ورؤساء المراكز والمدن والأحياء، ورؤساء المصالح والأجهزة والهيئات العامة فى نطاق المحافظة، وسكرتير عام المحافظة ويكون أمينا للمجلس. وتتكون المجالس التنفيذية للمراكز والمدن والأحياء والقرى من رؤساء وممثلى الوزارات والمرافق المعنية على نحو مماثل .

٣ - تمويل الوحدات المحلية:

يُعَتبر التمويل المحلى أهم مقوم للإدارة المحلية فبدونه لا تستطيع الوحدات المحلية أن تقوم بوظائفها . وقد حدد القانون رقم ٤٣

لسنة ١٩٧٩ الموارد المالية للمجالس المحلية فى كل من المحافظة والمركز والمدينة والحى والقرية، وهى تتكون من ثلاثة أنواع من الموارد على النحو التالى:

- موارد تدخل فى الموازنة العامة وتشمل: الضريبة الأصلية والإضافية على الأطيان الزراعية، والضريبة الأصلية والإضافية على العقارات المبنية، والضرائب والرسوم المحلية على مستويات المحافظة والمركز والمدينة والقرية، والإعانات الحكومية والتبرعات والهبات والوصايا والقروض.
- موارد تخرج عن الموازنة العامة مثل: حساب تمويل مشروعات الإسكان الاقتصادى، وحساب حصيلة التصرف فى الأراضى الزراعية، وحساب الخدمات والتنمية المحلية، ولجان الخدمات الصناعية.
- موارد تخرج عن الموازنة العامة، وتستخدم حصيلتها فى تمويل خدمات محلية مثل: حساب صندوق النظافة، وحساب صندوق إنشاء وصيانة الطرق.

٤ - *الرقابة على الوحدات المحلية*

تتركز الرقابة على المجالس المحلية فى مجالين هما الرقابة البرلمانية، والرقابة الإدارية. وذلك على النحو التالى:

أ - *الرقابة البرلمانية.*

يُقصَدُ بالرقابة البرلمانية تلك التى يُباشرهَا مجلس الشعب على المجالس المحلية، ومن مظاهرها حق أعضاء مجلس الشعب فى المحافظة حضور جلسات المجالس الشعبية المحلية فى كافة مستوياتها، والمشاركة فى مناقشتها، وتقديم الاقتراحات، وتوجيه الأسئلة وطلبات الإحاطة دون أن يكون لهم صوت فى اتخاذ القرارات.

كما أوجب المشَرِّعُ على الوزير المختص بالإدارة المحلية تقديم تقرير سنوى لرئيس مجلس الشعب عن نشاط وإنجازات المجالس الشعبية المحلية يتضمن ما تم تنفيذه من خطط التنمية بكل محافظة، وبياناً بالاسئلة وطلبات الإحاطة والاقتراحات المهمة التى تمت مناقشتها فى المجالس الشعبية المحلية، والقرارات التى صدرت بشأنها.

ب - *الرقابة الإدارية:*

يمكن أن نقسمها إلى رقابة مركزية وأخرى لا مركزية.

ويتولى الرقابة المركزية كل من رئيس الجمهورية والحكومة والمجلس الأعلى للإدارة المحلية. أما الرقابة اللامركزية فيتولاها المحافظ، والمجالس الشعبية المحلية.

١ - الرقابة المركزية: رئيس الجمهورية هو الذى يتولى إنشاء المحافظات وإلغاءها، وتحديد المرافق القومية ذات الطبيعة الخاصة، وتقسيم الجمهورية إلى أقاليم اقتصادية.

كما أن مجلس الوزراء يقوم بالرقابة من خلال الموافقة على فرض الرسوم ذات الطابع المحلى، والموافقة على بعض التصرفات المالية للمجلس الشعبى المحلى، وفض ما ينشأ من خلاف بين المجلس الشعبى المحلى للمحافظة والمحافظ، والرقابة على أعمال المحافظات.

٢ - أما الرقابة اللامركزية ويُقصدُ بها الرقابة التى يُباشرهَا المحافظ على المستَويات المحلية الأدنى، وَرقابة المجالس الشعبية المحلية فيما بينها، بمعنى أن المجلس الشعبى المحلى للمحافظة يقوم بالرقابة على المجالس المحلية العاملة فى نطاق المحافظة، وبالمثل يقوم المجلس الشعبى المحلى للمركز بالرقابة على المجالس الشعبية المحلية للمدن والأحياء والقرى، وهكذا.

٥ - العاملون بوحدات الادارة المحلية

ينقسم العاملون بوحدات الإدارة المحلية إلى فئتين :

- الموظفون التابعون للوزارات فى العاصمة وهؤلاء يمارسون وظائف واختصاصات الحكومة المركزية فى الإقليم، والأصل فيهم أنهم يتبعون وزراءهم، إلا أن القانون قد نص على اعتبار المحافظ رئيسهم الأعلى لضمان التنسيق، فيما عدا أعضاء الهيئات القضائية والنيابة العامة ومعاونيهم.

- وموظفو المجالس المحلية الذين يتبعون الوحدات المحلية التى يعملون بها، ويعتبر المحافظ هو الرئيس الإدارى الأعلى لهم ويُطلَقُ عليهم الموظفون المحليون.

وفى مجال تقييم أداء نظام الإدارة المحلية يمكن القول إن من أهم القضايا التى تواجه نظام الإدارة المحلية، وتؤثر على دوره فى التنمية المحلية والقومية ما يلى :

أولاً: تعدد قوانين الإدارة المحلية، خلال فترة قصيرة، بما يُعرقلُ استقرار النظام الإدارى المحلى، فمنذ عام ١٩٦٠ وحتى عام ١٩٨٨، أى خلال حوالى ربع قرن فقط، صدرت ستة قوانين للإدارة المحلية، غيرت فى المستويات الإدارية واختصاصات الوحدات المحلية وصلاحياتها أيضا، مع التحول من مفهوم وتسمية الإدارة المحلية إلى الحكم المحلى ثم الإدارة المحلية مرة أخرى منذ عام ١٩٨٨.

ثانيا : تداخل اختصاصات الإدارة المحلية، سواء بين الأجهزة والوزارات المحلية المركزية فى علاقتها بالمحليات من ناحية، أو بين أجهزة الإدارة المحلية (مجالس شعبية ومجالس تنفيذية) من ناحية أخرى، وهو الأمر الذى أشارت إليه بوضوح مذكرة لجنة الإدارة المحلية بمجلس الشعب فى رؤيتها "للإدارة المحلية فى القرن الحادى والعشرين".

ثالثا : تضاؤل اختصاصات وزارة الإدارة



الرئيس حسنى مبارك خلال إحدى اجتماعاته بالمحافظين

المحلية، مع نقل تلك الاختصاصات إلى مجلس الوزراء أو رئيس مجلس الوزراء.

رابعاً: تَعقُّدُ النظام المالى فى التنمية المحلية، مع محدودية الموارد المالية للمحليات، واستمرار اعتمادها فى أكثر من ٨٠٪ من مواردها على دعم الحكومة المركزية.



خامساً: التفتت الإدارى على المستوى المحلى، حيث توجد أجهزة متنوعة داخل الوحدة المحلية الواحدة (كالمحافظة مثلاً) تتبع وزارات وأجهزة مركزية عديدة، فضلاً عن تعدد مستويات الإدارة المحلية ذاتها (خمسة مستويات) وما يحمله من تعقد فى العلاقات الرأسية فيما بينها، وأخيراً تعقد التركيب التنظيمى للوحدة المحلية ذاتها، حيث يضم المجلس التنفيذى العديد من الإدارات العامة والأقسام الإدارية التى تصل ما بين ٣٠-٣٥ إدارة داخل المحافظة الواحدة.

ومع اتجاه السياسات العامة للدولة الى الاهتمام بتطوير نظام الإدارة المحلية وقدرة المحليات على التنمية، وكذلك تحقيق معدلات نمو محلى عالية، واتساع مفهوم التنمية المحلية ليشمل الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والبشرية، تشهد التنمية المحلية عدة تطورات هامة فى منتصف التسعينيات، أهمها ما يلى:

أولاً: تبنى برامج قومية تنموية، تتضافر فيها جهود كافة الوزارات المعنية، ويخصص لها قدر ضخم من الاستثمارات العامة، وإقرارها فى الخطة الخمسية للتنمية، لكى تتحقق طفرة حقيقية فى التنمية.

وأهم تلك البرامج هى: البرنامج القومى لتنمية سيناء، بتكلفة استثمارية ٧٩ مليار جنيه على مدى عشرين سنة، والبرنامج القومى للتنمية الريفية المتكاملة (شروق)، بتكلفة ٥٨ مليار جنيه خلال الفترة من ١٩٩٤-٢٠٠١، لتنمية كل القرى التى تضم ٣٥ مليون نسمة، ثم برنامج تنمية الصعيد، وبرنامج تطوير العشوائيات، وتعتبر وزارة الإدارة



المحلية بمثابة "وكيل الحكومة" فى متابعة تنفيذ هذه البرامج القومية، لاسيما برنامج التنمية الريفية وبرنامج العشوائيات.

ثانياً: مراعاة الوضع الخاص لبعض المدن، بما يوفر لها إطارا قانونيا وإداريا يسمح بتنميتها بشكل أسرع، وتجاوز عقبات وتعقيدات نظام الإدارة المحلية السائد.

ومن أهم تلك الخطوات، صدور قانون المجتمعات العمرانية الجديدة رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩، الذى تتم فى إطاره تنمية المدن

الجديدة، التى استطاعت جذب رؤوس الأموال والاستثمارات، فظهرت مدن جديدة هامة، مثل العاشر من رمضان، والسادس من أكتوبر، والسادات، والصالحية، وبرج العرب الجديدة، و١٥ مايو . . وغيرها . .

كذلك تم تخصيص مدينة الأقصر بوضع قانونى وإدارى متميز يتناسب مع طبيعتها الأثرية ويلبى متطلبات تنميتها بالمرونة اللازمة، فصدر قانون باعتبارها «مدينة ذات وضع خاص» منذ عام ١٩٨٨، يديرها مجلس أعلى، يعين رئيسه بقرار جمهورى، ويضم فى عضويته ممثلى الوزارات المعنية كالسياحة والآثار، والمواصلات . . ، ويتمتع بصلاحيات مجلس المحافظة.

ثالثاً : العمل على تطوير معايير اختيار القيادات الإدارية فى الجهاز الحكومى ووحدات الإدارة المحلية، لكى يكون على أساس الكفاءة والقدرات التنظيمية، وليس مجرد الترقية بالأقدمية المطلقة، وهو ما جسده «قانون القيادات» رقم ٥ لسنة ١٩٩١، حيث لا يشغل المواقع القيادية سوى من يمر باختبارات متنوعة ويقدم مشروعاً لتطوير الوحدة أو المؤسسة التى يتقدم لشغل قيادتها، مع تكليفه بالمنصب لمدة ثلاث سنوات يتم مراجعة أدائه وانجازاته خلالها كل سنة، حتى يتم انتقاء العناصر الفضلى للأجهزة الإدارية بشكل دورى.

خامسا: المجالس القومية المتخصصة

فى أى نظام إدارى تتولى قيادة الجهاز الإدارى مهمة اتخاذ القرارات الحاسمة بما يستتبعه ذلك من تحديد الأهداف والأولويات التى تحدد مسار العمل الإدارى. ونظرا للطبيعة الفنية والمعقدة للمشاكل التى تجابه المجتمع، وبالتالى لما تتطلبه من حلول، فالغالب أن يشترك الخبراء والفنيون مع قيادة الجهاز الإدارى فى وضع الخطط والبرامج واقتراح الحلول. ومن هنا تأتى أهمية الهيئات الاستشارية. فهى أجهزة فنية تعاون السلطة المركزية فى أداء وظائفها عن طريق إمدادها بالآراء العلمية، التى تحتاج إليها قبل اتخاذ قرارها أو رسم سياستها العامة.

والهيئات الاستشارية قد أصبحت ضرورة لا غنى عنها أمام تعقد المشاكل وتنوعها وتعدد أبعادها، بحيث لا يستطيع الرئيس الإدارى الأعلى الاستغناء عنها فى ممارسة وظائفه. وصحيح أن آراء ودراسات الهيئات الاستشارية تكون كقاعدة غير ملزمة للسُّلْطَة الإدارية المختصة، فلها أن تأخذ بها أو تطرحها جانبا، بل ولها ألا تطلب المشورة أصلا. فحيث تكون المسئولية تكون السلطة، وإذا كانت الإدارة المركزية مسئولة عن قراراتها أمام المجلس التشريعى وأمام الرأى العام، فإن لها سلطة اتخاذ القرار.

غير أن هذه القاعدة العامة ليست مطلقة. فقد يلزم القانون السلطة المركزية أخذ رأى جهة فنية معينة، وقد يلزمها - إذا تصرفت فى المسألة موضوع الرأى - أن تتصرف بما يتفق ورأى الجهة الاستشارية، وإلا كان تصرفها معيبا. والغالب أن تتمتع آراء الجهات الاستشارية بتقدير واحترام السُّلطة الإدارية المختصة، نظرا لصدورها عن أفراد متخصصين وذوى خبرة واسعة فى المسائل التى يطلب منهم إبداء الرأى فيها.

ومن أهم الهيئات الاستشارية التى تستنير السُّلطةُ المركزية بآرائها ودراساتها: المجالس القومية المتخصصة.

تنص المادة ١٦٤ من الدستور المصرى لعام ١٩٧١ على أن: تنشأ مجالس متخصصة على المستوى القومى تعاون فى رسم السياسة العامة للدولة فى جميع مجالات النشاط القومى، وتكون هذه المجالس تابعة لرئيس الجمهورية ويحدد تشكيل كل منها واختصاصاته قرار من رئيس الجمهورية.

وتنفيذا لهذه المادة صدر القرار الجمهورى رقم ٢٤١٩ لسنة ١٩٧١ بإنشاء المجالس القومية المتخصصة. وأنشئت بمقتضاه ستة مجالس قومية هى: مجلس الأمن القومى، والمجلس القومى للإنتاج، والمجلس القومى للخدمات، والمجلس القومى للتعليم، والمجلس القومى لتنظيم الأسرة والدراسات السكانية، والمجلس القومى للثقافة والفنون والآداب. وبرغم كونها مجالس استشارية بحتة، فلقد منحها القرار الجمهورى الشخصية المعنوية.

وفى عام ١٩٧٤ صدر القرار الجمهورى رقم ٦١٥ الذى ألغى القرار الجمهورى السابق وقصر عدد المجالس القومية المتخصصة على أربعة مجالس وهى: المجلس القومى للإنتاج والشئون الاقتصادية، والمجلس القومى للخدمات والتنمية الاجتماعية، والمجلس القومى للتعليم والبحث العلمى والتكنولوجيا، والمجلس القومى للثقافة والفنون والآداب والإعلام. ولرئيس الجمهورية إقامة أية مجالس أخرى بقرار منه.

ويشكل كل مجلس من عدد من ذوى الكفاءات الفنية والخبرة فى مجال نشاط المجلس. ولم يشترط القرار الجمهورى رقم ٦١٥ حدا أقصى لعدد أعضاء كل مجلس، بل ترك ذلك لتقدير رئيس الجمهورية. ويعين رئيس الجمهورية مُقرِّرا لكل مجلس من بين



احدى جلسات المجالس القومية المتخصصة

أعضائه. ويشكل كل مجلس من بين أعضائه شعبا ولجانا برئاسة أحد أعضائه تختص بنوع معين من أوجه نشاط المجلس.

ثم صدر القرار الجمهورى رقم ٤ لسنة ١٩٩٦ بشأن المجالس القومية المتخصصة وتحديد اختصاصاتها، وأهمها ما يلى:

- تتولى المجالس القومية المتخصصة معاونة رئيس الجمهورية فى رسم السياسات العامة للدولة، وتتبع رئيس الجمهورية مباشرة.
- تتكون من أربعة مجالس هى المجلس القومى للإنتاج والشئون الاقتصادية، المجلس القومى للخدمات والتنمية الاجتماعية، المجلس القومى للتعليم والبحث العلمى والتكنولوجيا، المجلس القومى للثقافة والفنون والآداب والإعلام.
- يشكل كل مجلس من عدد من الأعضاء ذوى الخبرات البارزة، بقرار من رئيس الجمهورية. ويحضر اجتماعات المجالس الوزراء المعنيون، ورئيس الجمهورية، الذى يرأس الاجتماع حين حضوره.
- يتولى ادارة المجالس «مشرف عام» يتبع رئيس الجمهورية ويعين بقرار جمهورى.
- تشكل لجنة عليا للمجالس، من المشرف العام، ومقرريها الأربعة، ورئيس ديوان رئيس الجمهورية، والأمين العام للمجالس، وعضوين مختارين عن كل مجلس. وتقوم اللجنة بالتنسيق بين المجالس وتنظيم مهامها وعملها.

وقد تولى د. عبدالقادر حاتم مهمة الإشراف على هذه المجالس منذ إنشائها حتى عام ١٩٩٦ عندما عين د. عاطف صدقى مشرفا عاما عليها. وقد أسهمت المجالس فى صياغة العديد من السياسات العامة للدولة فى مجالاتها المتنوعة، مثل تطوير ومواجهة مشكلات العشوائيات فى مصر، وملامح السياسة الإعلامية فى القرن الحادى والعشرين، ومواجهة مشكلات البطالة والإرهاب، والتنمية الريفية وتقليل الفجوة بين الريف والحضر، وسياسة التعليم وتطوير الجامعات.

السلطة التشريعية

عكست الحياة النيابية منذ قيام ثورة ١٩٥٢ وحتى ١٩٩٥ التطورات المختلفة التى مر بها نظام الحكم فى مصر، وذلك بالانتقال من مرحلة التنظيم السياسى الواحد إلى الأخذ بنمط التعدد الحزبى المقيد، ثم الانتقال إلى تدعيم التوجه الديمقراطى فى عهد الرئيس محمد حسنى مبارك.

وفيما يلى يتم إلقاء الضوء على أثر هذه التطورات على بنية وسلوك المؤسسة التشريعية، وذلك من خلال التركيز على النقاط التالية:

أولاً: القوانين والنظم الانتخابية.

ثانياً: تطور السلطة التشريعية منذ قيام ثورة يوليو ١٩٥٢ وحتى ١٩٩٥.

ثالثاً: الهيئات المعاونة لمجلس الشعب والتى تتمثل فى جهاز المدعى العام الاشتراكى والجهاز المركزى للمحاسبات.

أولاً: القوانين والنظم الانتخابية

تُعَدُّ الانتخابات البرلمانية إحدى أهم العمليات السياسية التى تتم فى إطار النظام السياسى حيث يترتب عليها تشكيل سلطة التشريع، كما أنها تمثل آلية هامة لتدعيم العملية الديمقراطية. ووفقا لنص المادة ٦٢ من الدستور الدائم لعام ١٩٧١ فإن «للمواطن حق الانتخاب والترشيح وإبداء الرأى فى الاستفتاء وفقا لأحكام القانون، ومساهمته فى الحياة العامة واجب وطنى». وإعمالا لهذا النص كان لابد أن يصدر عدد من القوانين تنظم هيئة الناخبين، وعملية الترشيح للانتخابات.

١- بالنسبة للقوانين التى تنظم هيئة الناخبين

فقد مر النظام السياسى المصرى منذ قيام ثورة ١٩٥٢ بتطورات عدة فيما يتعلق بتنظيم هيئة الناخبين، فوسع فى هذه الهيئة من ناحية، وضيق فيها من ناحية أخرى تبعا للظروف السياسية التى مرت بها البلاد. فمع صدور الدستور المؤقت سنة ١٩٥٦ تم منح المرأة حق الانتخاب لأول مرة فى تاريخ مصر السياسى، كما سمح بمباشرة حق الانتخاب وإبداء الرأى لرجال القوات المسلحة، وأنَقَص سن الرشد السياسى إلى ثمانى عشرة سنة.

ولكن مع صدور القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٦٢، وهو ما سُمِّىَ بقانون العزل السياسى، حُرِم عدد من المواطنين من حقوقهم السياسية. ثم اتسعت هيئة الناخبين مرة أخرى فى ظل دستور ١٩٧١ بالقانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٧٢ المعدل لقانون مباشرة الحقوق السياسية والذى ألغى الفقرة الخاصة بالمحرومين من الحقوق السياسية، إلا أن الحرمان والعزل السياسى تقرر مرة أخرى بالقانونين رقمى ٣٣ لسنة ١٩٧٩ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى، و ٣٦ لسنة ١٩٧٩ بتعديل قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧.

وفى عهد الرئيس محمد حسنى مبارك حدثت انفراجة ديمقراطية واضحة بصدور القرار بقانون رقم ٢٢٠ لسنة ١٩٩٤ والذى عدل بعض أحكام القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ والخاص بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية حيث استهدف القرار توسيع نطاق الهيئة الناخبة عن طريق مد القيد فى جداول الانتخابات من شهر إلى ثلاثة شهور، وفرض غرامة لاتتجاوز عشرين جنيها على كل من كان اسمه مقيدا بجداول الانتخاب وتخلف لغير عذر مقبول عن الإدلاء بصوته فى الانتخاب أو الاستفتاء. كما وضع هذا القرار بقانون بعض الضوابط التى تستهدف تأمين سلامة العملية الانتخابية.

بالإضافة إلى القرار بقانون السابق الإشارة إليه، فقد أصدر الرئيس حسنى مبارك قرارا بقانون رقم ٢٢١ لسنة ١٩٩٤ بتعديل بعض أحكام القوانين أرقام ٣٤ لسنة ١٩٧١، و٤٠ لسنة ١٩٧٧، و ٩٥ لسنة ١٩٨٠، وإلغاء القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ وقد استهدفت معظم هذه التعديلات رفع العزل السياسى عن بعض الفئات والسماح لهم بمباشرة حقوقهم السياسية.

فقد نص هذا القرار بقانون فى مادته الثالثة على إلغاء القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى والذى كان ينص على عدم جواز الانتماء إلى الأحزاب السياسية أو مباشرة الحقوق أو الأنشطة السياسية لكل من تسبب فى إفساد الحياة السياسية قبل ثورة ١٩٥٢. وكذلك كل من حكم بإدانته من محكمة الثورة فى الجناية رقم ١ لسنة ١٩٧١ مكتب المدعى العام الخاصة بمن شكلوا مراكز قوى بعد ثورة ١٩٥٢، ومن حكم بإدانته فى إحدى الجرائم المتعلقة بالمساس بالحريات الشخصية للمواطنين والتعدى على حياتهم الخاصة. وكذلك من حكم بإدانته فى إحدى جرائم الإخلال بالوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى.

كما ألغى هذا القرار بقانون المسئولية السياسية التى كان يتضمنها قانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠ الخاص بحماية القيم من العيب والذى كان ينص فى مادته الثالثة على أنه يُسأل سياسيا وفقا لأحكام هذا القانون كل من دعَا إلى إنكار للشرائع السماوية، أو ما يتنافى مع أحكامها، أو قام بتحريض النشء والشباب على الانحراف عن طريق الدعوة إلى التحلل من القيم الدينية أو من الولاء للوطن. وكذا نشر أو إذاعة أخبار أو بيانات أو شائعات كاذبة أو مغرضة أو دعايات مثيرة إذا تم ذلك فى الخارج بواسطة إحدى الطرق المنصوص عليها فى المادة ١٧١ من قانون العقوبات.

كما ألغيت المادة ١٦ التى كانت تنص على أن يتولى المدعى العام الاشتراكى دون غيره سلطة التحقيق والادعاء أمام محكمة القيم بالنسبة للمسئولية السياسية عن الأفعال المنصوص عليها فى هذا القانون.

كما ألغيت الاختصاصات المقررة له فى القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١ بتنظيم فرض الحراسة وتأمين سلامة الشعب وذلك فضلا عن الاختصاصات التى تقررها له القوانين الأخرى.

ومما لاشك فيه أن إصدار هذين القرارين بقانون فى عهد الرئيس محمد حسنى مبارك كان من شأنه توسيع نطاق الحريات السياسية، ورفع العزل السياسى عن بعض الفئات المحرومة من ممارسة حقوقها السياسية.

٢- بالنسبة للقوانين *التى* تنظم عملية الترشيح للانتخاب فقد أخذت مصر بثلاثة أنظمة مختلفة للانتخاب منذ بدء المسيرة البرلمانية، وذلك على النحو التالى:

(أ) نظام الانتخاب الفردى بالأغلبية المطلقة وقد كان هذا هو النظام الذى طُبق فى انتخابات البرلمان بمجلسيه قبل ثورة ١٩٥٢، وهو أيضا الذى أُخذَ به بعد قيام الثورة. وقد ظل معمولا

به حتى نهاية الفصل التشريعى الثالث لمجلس الشعب فى ٢٢ يونيو ١٩٨٤ .

(ب) نظام الانتخاب بالقائمة النسبية، وهذا ما أخذت به مصر بمقتضى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ المعدل للقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ للأخذ بنظام القوائم وعلى أساسه قسمت جمهورية مصر العربية إلى ثمان وأربعين دائرة انتخابية يمثلها ٤٤٨ عضوا بالاضافة إلى عشرة أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية. وقد حدد القانون إحدى وثلاثين دائرة خصص لكل منها مقعد للمرأة بالإضافة إلى العدد المقرر، على أن يتم الانتخاب بالقوائم الحزبية بأن يكون لكل حزب قائمة خاصة به، ولا يجوز أن تتضمن القائمة الواحدة أكثر من مرشحى حزب واحد، وعلى أن تتضمن كل قائمة عددا من المرشحين مساويا للعدد المطلوب انتخابه فى الدائرة وعددا من الاحتياطيين مساويا له. ويراعى أن ترتب أسماء المرشحين بالقوائم بحيث تبدأ بمرشح من الفئات ثم مرشح من العمال أو الفلاحين أو العكس. ويُعطَى كل حزب عددا من مقاعد الدائرة بنسبة عدد الأصوات التى حصلت عليها قائمته وتُعطَى المقاعد المتبقية بعد ذلك للقائمة الحائزة أصلا على أكثر الأصوات. ولا يُمثل بالمجلس الحزب الذى لاتحصل قوائمه على ثمانية فى المائة على الأقل من مجموع الأصوات الصحيحة التى أُعطيت على مستوى الجمهورية.

هذا وقد تعرض هذا القانون للطعن على أساس انتهاكه لمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين المواطنين، وهو المبدأ الذى يكفله الدستور. وقد أيدت المحكمة الدستورية العليا هذا الطعن، وبالفعل تم حل مجلس الشعب عام ١٩٨٦ .

(ج) الجمع بين نظام القوائم الحزبية، ونظام الانتخاب الفردى: فصدر القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ بتعديل نظام الانتخاب على أساس الجمع بين نظام القوائم الحزبية، ونظام الانتخاب الفردى متضمناً عدد الدوائر ذاتها وهى ٤٨ دائرة انتخابية على مستوى الجمهورية، بحيث يكون لكل دائرة عضو واحد يتم انتخابه عن طريق الانتخاب الفردى ويكون باقى الأعضاء الممثلين للدائرة عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية. ولقد نص هذا القانون على ألا يجوز لأحد أن يرشح نفسه فى قائمة انتخابية حزبية وللانتخاب الفردى فى نفس الدائرة أو أية دائرة أخرى، فإذا ما جمع أحد بين الترشيحين أُعتُبر مرشحا للانتخاب الفردى.

هذا وقد تم الطعن فى دستورية هذا القانون، وأيدت المحكمة الدستورية العليا هذا الطعن فى حكمها الصادر بجلسة ١٩ مايو عام ١٩٩٠ والذى قضى بأن تُلْغَى المادة الخامسة مكرر من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢، والمعدل بالقانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٨٦ فيما تضمنه أن يكون لكل دائرة عضو واحد يتم انتخابه عن طريق الانتخاب الفردى، وباقى الأعضاء الممثلين للدائرة عن طريق الانتخاب بالقائمة الحزبية.

وبناء على هذا الحكم بعدم دستورية هذه المادة الخامسة صدر القرار الجمهورى رقم ٤٤ لسنة ١٩٩٠ بدعوة الناخبين للاستفتاء على حل مجلس الشعب والذى تم فى ١١ أكتوبر عام ١٩٩٠. وقد كانت نتيجة الاستفتاء الموافقة على حل مجلس الشعب ودعوة الناخبين لانتخاب مجلس جديد.

(د) وفى أعقاب ذلك صدر القرار بالقانون رقم ٢٠١ بالعودة إلى نظام الانتخاب الفردى وقسمت الجمهورية إلى ٢٢٢ دائرة وينتخب عن كل دائرة عضوان يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين.

وهكذا تمت العودة إلى الأخذ بنظام الانتخاب الفردى على اعتبار أنه أكثر مواءمة لطبيعة الهيئة الناخبة فى مصر.

ثانيا: تطور السلطة التشريعية

تمتد التجربة البرلمانية فى مصر بجذورها إلى منتصف القرن التاسع عشر مع إنشاء مجلس شورى النواب (١٨٦٦-١٨٨٢)، والذى تلاه مجلس شورى القوانين والجمعية العمومية (١٨٨٣-١٩١٣)، ثم الجمعية التشريعية (١٩١٤-١٩١٥) ثم مجلسا النواب والشيوخ (١٩٢٤-١٩٥٢).

ومع قيام ثورة يوليو ١٩٥٢ اتخذ العمل النيابى مسارا جديدا يتلاءم مع أهداف الثورة. وقد أدخلت الثورة تعديلا حاسما على النظام السياسى المصرى عندما أصدرت فى ١٠ ديسمبر ١٩٥٢ قرارا بإلغاء العمل بدستور ١٩٢٣، وإلغاء نظام المجلسين، فلم يعد هناك مجلس نواب ولا مجلس شيوخ.

ثم جاء الإعلان الدستورى عام ١٩٥٣ ليعبر عن طبيعة المرحلة الانتقالية الأولى من الثورة حيث تولى مجلس الوزراء السُلْطة التشريعية إلى جانب السُلْطة التنفيذية.

ومع صدور الدستور عام ١٩٥٦ تم إرساء الأسس التى قام عليها دور السلطة التشريعية فى النظام السياسى المصرى، وقد استحدث هذا الدستور أمرين، أولهما: قيام مجلس نيابى واحد بدلا من مجلسين، وثانيهما: النص على ترشيح الاتحاد القومى لأعضاء مجلس الأمة.

هذا وقد شهد النظام السياسى المصرى منذ قيام ثورة يوليو ١٩٥٢ وحتى يناير ١٩٩٥ عشرة مجالس تشريعية، وذلك على النحو الوارد بالجدول التالى:

وقد اتسم المناخ العام الذى انتخبت فيه هذه المجالس بغياب الأحزاب السياسية، ووجود تنظيم سياسى واحد، وهيمنة السُلْطة التنفيذية على السُلْطة التشريعية. ومع ذلك فإن هناك بعض الفروق المحسوسة بين هذه التجارب الثلاث ترجع إلى تطورات المناخ السياسى العام فى البلاد، وإلى تباين توجهات السلطة التنفيذية، وفيما يلى يتم إلقاء الضوء بإيجاز على كل منها.

١- المجالس التشريعية فى عهد الرئيس جمال عبدالناصر:

شهد عهد الرئيس جمال عبدالناصر ٤ مجالس تشريعية تم تشكيل أحدها بالتعيين وهو المعروف ببرلمان الوحدة، وذلك خلال الفترة من ١٨ يونيو ١٩٦٠-سبتمبر ١٩٦١ وذلك على النحو التالى:

أ- بالنسبة لمجلس الأمة المنتخب فى يوليو ١٩٥٧. فقد بلغ عدد المرشحين فى هذه الانتخابات ١٧٤٨ مرشحا، اتسمت المنافسة بينهم بالحيوية، وقد يمكن إرجاع ذلك إلى أن الدولة لم تكن قد استكملت بعد هيمنتها على المجتمع، إضافة إلى بروز الانتماءات والولاءات العائلية والطائفية بشكل متزايد وخاصة بعد إلغاء الأحزاب السياسية. وقد كان هذا المجلس هو أول مجلس نيابى بعد قيام الثورة يقوم بمهام السلطة التشريعية، وإن ظلت اليد الطولى للسُلْطة التنفيذية.

وقد بلغ عدد أعضاء هذا المجلس ٣٤٢ عضوا، ولم يكد يكمل سبعة أشهر من عمره حتى حُلَّ بمناسبة إتمام الوحدة المصرية - السورية فى ٢٢ فبراير ١٩٥٨. وأعلن الرئيس عبدالناصر دستورا مؤقتا لدولة الوحدة يعطى لرئيس الجمهورية سلطات أوسع من تلك التى أتاحها له دستور ١٩٥٦ مما أضعف من سُلْطة المجلس النيابى أكثر من ذى قبل.

ب- وفى ١٨ يونيو عام ١٩٦٠ أصدر الرئيس جمال عبدالناصر قرارا بتشكيل مجلس الأمة للجمهورية العربية المتحدة عن طريق التعيين، وقد بلغ عدد أعضائه ٦٠٠ عضو (٤٠٠ من مصر و٢٠٠ من سورية). وقد

المجلس	بدء دور الانعقاد وانتهاؤها	عدد الأعضاء	الإطار الدستورى
مجلس الأمة الفصل التشريعى الأول	٢٢ يوليو ١٩٥٧ ١٠ فبراير ١٩٥٨	٣٥٠	دستور ١٩٥٦
مجلس الأمة الفصل التشريعى الأول	٢١ يوليو ١٩٦٠ ٢٢ يونيو ١٩٦١	٦٠٠	دستور ١٩٥٨
مجلس الأمة الفصل التشريعى الأول ١٩٦٤ - ١٩٦٨	٢٦ مارس ١٩٦٤ ١٦ أبريل ١٩٦٨	٣٥٠ عضوا منتخبا من ١٧٥ دائرة + ١٠ أعضاء معينين	دستور ١٩٦٤
مجلس الأمة الفصل التشريعى الأول ١٩٦٩ - ١٩٧١	٢٠ يناير ١٩٦٩ ١٤ مايو ١٩٧١	٣٥٠ عضوا منتخبا من ١٧٥ دائرة + ١٠ أعضاء معينين	دستور ١٩٦٤
مجلس الشعب الفصل التشريعى الأول ١٩٧١ - ١٩٧٦	١١ نوفمبر ١٩٧١ ١٦ أكتوبر ١٩٧٦	٣٥٠ عضوا منتخبا من ١٧٥ دائرة + ١٠ أعضاء معينين	دستور ١٩٧١
مجلس الشعب الفصل التشريعى الأول ١٩٧٦ - ١٩٧٩	١١ نوفمبر ١٩٧٦ ١٠ أبريل ١٩٧٩	٣٥٠ عضوا منتخبا من ١٧٥ دائرة + ١٠ أعضاء معينين	دستور ١٩٧١
مجلس الشعب الفصل التشريعى الأول ١٩٧٩ - ١٩٨٤	٢٣ يونيو ١٩٧٩ ٢٠ مارس ١٩٨٤	٣٥٠ عضوا منتخبا من ١٧٥ دائرة + ١٠ أعضاء معينين + ٣٠ مقعدا للمرأة	دستور ١٩٧١
مجلس الشعب الفصل التشريعى الأول ١٩٨٤ - ١٩٨٧	٢٣ يونيو ١٩٨٤ ١٣ فبراير ١٩٨٧	٤٤٨ عضوا منتخبا من ٤٨ دائرة وفقا للتمثيل النسبى للقوائم الحزبية مع تخصيص ٣١ مقعدا للمرأة + ١٠ أعضاء معينين	دستور ١٩٧١
مجلس الشعب الفصل التشريعى الأول ١٩٨٧ - ١٩٩٠	٢٢ أبريل ١٩٨٧ ٨ يونيو ١٩٩٠	٤٠٠ عضو منتخب من ٤٨ دائرة وفقا للتمثيل النسبى للقوائم الحزبية و٤٨ عضوا (مقاعد فردية) + ١٠ أعضاء معينين	دستور ١٩٧١
مجلس الشعب الفصل التشريعى الأول ١٩٩٠ - ١٩٩٥	١٣ ديسمبر ١٩٩٠ ١٩ أبريل ١٩٩٥	٤٤٤ عضوا منتخبا عن ٢٢٢ دائرة + ١٠ أعضاء معينين	دستور ١٩٧١

استمر هذا المجلس فى العمل حتى انفصال سوريا فى سبتمبر ١٩٦١ ، وظلت مصر بدون برلمان حتى بداية عام ١٩٦٤ .

جـ- فى مارس ١٩٦٤ تشكل مجلس الأمة الثالث من ٣٥٠ عضوا ، وذلك فى ظل صدور دستور ١٩٦٤ ، واستكمال إنشاء أجهزة الاتحاد الاشتراكى العربى ، وتخصيص نسبة ٥٠ فى المائة على الأقل من مقاعد البرلمان للعمال والفلاحين وفقا لما نص عليه الميثاق وقانون الانتخاب .

هذا بالإضافة إلى أن هذا المجلس قد تم انتخابه وفقا للشروط التى نصت عليها القوانين المنظمة لذلك والتى حرمت عددا من المواطنين من حق الترشيح وخاصة القرار الجمهورى الصادر فى يناير ١٩٦٢ بشأن العزل السياسى ليطبق على من أسماهم القانون " بمن أفسدوا الحياة الحزبية قبل الثورة والذين تضمنتهم قوائم الحراسات ، والذين جرى اعتقالهم فى وقت من الأوقات بعد الثورة على أن تتوقف مباشرة هؤلاء لحقوقهم السياسية لمدة عشر سنوات " . وقد استمر هذا المجلس حتى نوفمبر ١٩٦٨ .

د - فى بدايات عام ١٩٦٩ تم انتخاب مجلس الأمة الرابع ، وذلك فى ظل شعار " المجتمع المفتوح " الذى رفعه النظام . وعلى الرغم من هذا فقد كانت هذه الانتخابات أكثر انتخابات العهد الناصرى انغلاقا ، فقد مارس الاتحاد الاشتراكى وخصوصا التنظيم الطليعى سيطرة كبيرة .

وقد كان هذا المجلس انبثاقا مباشرا عن الاتحاد الاشتراكى ، فمن بين أعضاء المجلس الـ ٣٥٠ كان يوجد ٣٠٤ من أعضاء اللجنة التنفيذية العليا ، واللجنة المركزية ، وأعضاء المؤتمر القومى ، ولجان المحافظات ، وأمناء لجان الأقسام فى الاتحاد الاشتراكى .

ويُلاحَظُ من تتبع تطور السلطة التشريعية خلال فترة حكم الرئيس جمال عبدالناصر ما يلى :

- أولوية السُّلطة التنفيذية وخصوصا مؤسسة



الرئيس الراحل جمال عبدالناصر يلقى بيان بمجلس الأمة

الرئاسة على المجلس النيابى . فمصر فى ذلك العهد عاشت لسنوات طويلة من دون برلمان منتخب ، كما أن البرلمان قد تعرض للحل عدة مرات .

- اتسم المجلس النيابى بعدم الاستقرار ، وخلال الفترة من ١٩٥٢-١٩٧٠ عاشت مصر لمدة تسع سنوات كاملة من دون مجلس نيابى ، وقد كان برلمان ١٩٥٧ هو أقصر برلمانات عهد جمال عبدالناصر عمرا إذ لم يستمر لأكثر من سبعة أشهر . أما أطول البرلمانات عمرا فهو برلمان ١٩٦٤ ، الذى استمر لمدة ثلاث سنوات وثمانية شهور .
- سيطرة التنظيم السياسى الواحد مما أثر سلبيا على دور البرلمان ، حيث اقتنص لنفسه عددا من الاختصاصات التى يمارسها البرلمان عادة .

وطبقا لما جاء فى قانون الاتحاد الاشتراكى العربى ، فإن السُلْطة الشعبية تقوم بالعمل القيادى والتوجيهى وبالرقابة التى يمارسها باسم الشعب . بينما يقوم مجلس الأمة وهو سُلْطة الدولة العليا ، ومعه المجالس النقابية والشعبية بتنفيذ السياسة التى يرسمها الاتحاد الاشتراكى .

وهكذا أصبح الاتحاد الاشتراكى هو مصدر السُلْطة الشعبية والمؤسسة التى من حقها ممارسة أعمال الرقابة . وقد انعكس هذا على الممارسة البرلمانية لمجلس الأمة حيث كان عليه أن يعرض جدول أعماله على الاتحاد الاشتراكى ليُدرجَ عليه ما يراه من موضوعات أولا ، ثم تأتى بعَد ذلك الموضوعات التى يريد المجلس إدراجها .

- لم يكن المناخ العام مواتيا لممارسة العمل البرلمانى بنجاح . فالبرلمان هو سلطة تشريع ورقابة لايمكن ممارستها إلا فى مجتمع يتمتع بدرجة مناسبة من الحريات العامة .

وعلى الرغم من ذلك فقد شهد البرلمان فى عهد الرئيس جمال عبدالناصر مناقشات جادة حول عدد من القضايا الهامة مثلما حدث فى برلمان ١٩٥٧ خلال المناقشات الخاصة بمديرية التحرير ، وكذلك تلك الخاصة بسياسة التعليم والتى اضطر خلالها كمال الدين حسين وزير التعليم فى ذلك الوقت إلى التهديد بالاستقالة .

٢- المجالس التشريعية في عهد الرئيس محمد أنور السادات

مع تولى الرئيس محمد أنور السادات الحكم حدثت عدة تغيرات فى الإطار السياسى والدستورى للحياة البرلمانية فى مصر .

هذا ويمكن رصد التطورات التى لحقت بالنظام السياسى المصرى فى عهد الرئيس الراحل أنور السادات عبر مرحلتين :

المرحلة الأولى اتسمت بظهور توجهات وسياسات اختلفت عن الحقبة السابقة ، بدأت بإزاحة العناصر المعارضة من مواقع المسئولية فى مايو ١٩٧١ ، وتلا ذلك إعلان الدستور الدائم فى سبتمبر ١٩٧١ .

وفى أعقاب حرب أكتوبر ١٩٧٣ اتجه النظام لتطوير الاتحاد الاشتراكى لتمكينه من الانفتاح على التيارات الفكرية المختلفة . وقد تقدم الرئيس السادات بمشروعه فى هذا الخصوص فى أغسطس ١٩٧٤ ، وهو الذى فتح الباب لحوارات مستفيضة أدت إلى ظهور ما عُرِفَ بالمنابر فى إطار الاتحاد الاشتراكى فى مارس ١٩٧٦ . ثم أعلن السادات تحولها إلى أحزاب فى نوفمبر ١٩٧٦ لتنتهى المرحلة الأولى وتبدأ مرحلة جديدة .

المرحلة الجديدة هى مرحلة التعددية الحزبية ، وقد جاء التحول من التنظيم الواحد إلى تعدد الأحزاب كاستجابة للضغوط التى مارستها قوى داخلية عديدة . كما وافق هذا التحول رغبة النظام فى مؤازرة السياسة الليبرالية الاقتصادية التى بدأ ينتهجها النظام بسياسة ليبرالية على صعيد الحياة الحزبية والبرلمانية .

هذا وقد شهد عهد الرئيس محمد أنور السادات ثلاثة مجالس تشريعية وهى: برلمان ١٩٧١، وبرلمان ١٩٧٦، وبرلمان ١٩٧٩.

أ- برلمان ١٩٧١ أجريَتْ الانتخابات الخاصة به فى ٢٧ أكتوبر ١٩٧١ بعدما تغير اسمه من مجلس الأمة إلى مجلس الشعب. وقد اجتذبت هذه الانتخابات أكبر عدد من المرشحين منذ انتخابات ١٩٥٧ مما عكس احتدام المنافسة السياسية ودخول وجوه جديدة إلى الحياة السياسية. فقد وصل مجموع المرشحين فى هذه الانتخابات إلى ١٧٥٣ مرشحا منهم ٧٤٠ عاملا و٢٦٧ فلاحا و٧٤٦ من الفئات الأخرى. فاز منهم ١١٠ من العمال، ٧١ من الفلاحين، ١٥٧ من الفئات من بينهم ٧ سيدات، لتكون نسبة العمال والفلاحين من إجمالى المرشحين ٥٧,٤٪ ومن الناجحين ٥٣,٥٪.

ب- برلمان ١٩٧٦ دارت المنافسة الانتخابية لتشكيل عضوية هذا البرلمان فى سياق سياسى مختلف إذ كانت "المنابر" السياسية الثلاثة قد ظهرت داخل الاتحاد الاشتراكى، وتداخلت عديد من العوامل الاقتصادية والسياسية الداخلية والخارجية لتُضْفِىَ على هذه الانتخابات طابعا مميزا. فاتسمت هذه الانتخابات باحتدام المنافسة الانتخابية، واكتسابها درجة واضحة من التسييس، وكذلك ارتفاع نسبة الوجوه السياسية الجديدة المشاركة فيها. بالإضافة إلى ظهور فئة المستقلين المرشحين خارج التنظيمات السياسية الثلاثة - والتى كانت قد اختفت من الحياة السياسية المصرية منذ عام ١٩٥٢ - وقد بلغ عددهم ٨٩٧ مرشحا عبروا عن اتجاهات سياسية متباينة لم تجد لنفسها مكانا ضمن التنظيمات الثلاثة. وقد فاز حزب مصر العربى الاشتراكى (الوسط) بـ ٢٨٠ مقعدا، وحزب الأحرار الاشتراكيين (اليمين) بـ ١٢ مقعدا، وحزب التجمع الوطنى الوحدوى التقدمى (اليسار) بمقعدين، كما فاز المستقلون بـ ٤٨ مقعدا.



الرئيس الراحل أنور السادات فى مجلس الشعب



الرئيس الراحل أنور السادات فى مجلس الشعب

هذا ولقد اتسم الأداء البرلمانى لمجلس الشعب فى هذا الفصل التشريعى بدرجة عالية من الكفاءة والفاعلية وذلك مع بداية التحول من التنظيم السياسى الواحد إلى التعدد الحزبى. وقد لعب المستقلون دورا بارزا فى هذا السياق حيث نجحوا فى إثارة عدد كبير من القضايا الهامة والمؤثرة، واصطدموا بالسلطة التنفيذية أكثر من مرة، وبرز من بينهم شخصيات صالت وجالت فى ساحة مجلس الشعب. ولعل دور أعضاء مجلس الشعب فى هذا الفصل التشريعى ينعكس فى عدد الاقتراحات بقوانين المقدمة والتى بلغ عددها ٢٦٧ اقتراحا بقانون على مدى دورات الانعقاد الثلاث. وكذلك فى الاستجوابات التى بلغ عددها ٣٧ استجوابا تم مناقشة ١٧ منها يتعلق معظمها بقضايا هامة تمس قطاعات عريضة من المواطنين.

جـ - برلمان ١٩٧٩ تنافست فى انتخابات هذا البرلمان أربعة أحزاب هى الحزب الوطنى الديمقراطى، حزب الأحرار الاشتراكيين، حزب التجمع الوطنى التقدمى الوحدوى، حزب العمل الاشتراكى. وقد خاض المعركة الانتخابية عدد ضخم من المرشحين وصل إلى ٢٤٩٢ مرشحا.

وقد انقسم المرشحون إلى ١٤٨٤ مرشحا من الفئات، ٧٧٥ من العمل، ٢٣٣ من الفلاحين، بالإضافة إلى المرشحات للفوز بمقاعد المرأة التى خُصِّصَ لها لأول مرة ٣٠ مقعدا تنافست عليها ١١١ مرشحة.

وقد فاز الحزب الوطنى فى هذه الانتخابات بـ ٣٣٠ مقعداً، بينما تمكن حزب العمل بتنسيق مع الحكومة من الفوز بعدد ٣٠ مقعدا. كما حصل حزب الأحرار الاشتراكيين على ٣ مقاعد، بينما حصل المستقلون على ١٠ مقاعد، ولم يفز التجمع الوطنى الوحدوى التقدمى بأى مقعد.

بعد أن تم إلقاء الضوء على المجالس التشريعية خلال فترة حكم الرئيس محمد أنور السادات تجدر الإشارة إلى أهم السمات العامة للحياة البرلمانية خلال تلك الفترة وذلك على النحو التالى:

- **استمرار الملامح العامة للحياة البرلمانية منذ قيام ثورة ١٩٥٢** وذلك من حيث غلبة السُّلْطة التنفيذية على السُّلطة التشريعية، واستمرار ظاهرة الاستبعاد لفئات اجتماعية أو سياسية معينة وذلك باستثناء انتخابات ١٩٧٦.

- **ازدياد مستوى استقرار المجلس النيابى** حيث بلغ متوسط عمر البرلمان ثلاث سنوات وثمانية شهور، وذلك مقابل عامين وسبعة شهور خلال فترة حكم الرئيس جمال عبدالناصر.

- **إنشاء مجلس للشورى**، حيث عرض الرئيس السادات عدة موضوعات فى استفتاء شعبى أُجرى فى ١٩ أبريل ١٩٧٩، وورد ضمن هذه الموضوعات إنشاء مجلس للشورى يكون بمثابة "مجلس العائلة المصرية"، ويضم ممثلين عن كل فئات الشعب وهيئاته.

ووافق الشعب على موضوعات الاستفتاء، وإعمالا لهذه الموافقة الشعبية صدر تعديل دستورى فى ٢٢ مايو ١٩٨٠، تضمن إنشاء مجلس للشورى يختص بالدراسة وإبداء الرأى فقط فيما يُعرض عليه من موضوعات دون أن يكون رأيه ملزما للحكومة. ويتشكل مجلس الشورى من عدد من الأعضاء يحدده القانون على ألا يقل عن ١٣٢ عضوا. وينتخب ثلثا أعضاء المجلس بالاقتراع المباشر السرى العام، على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين، ويعين رئيس الجمهورية الثلث الباقى.

واختصاصات مجلس الشورى هى اختصاصات استشارية بحتة، ولا تتمتع بصفة الإلزام وليس له سلطات تشريعية فهو أشبه ما يكون بجهاز استشارى للسُّلطة التنفيذية من جهة، ولمجلس الشعب من جهة أخرى يعاونهما معاونة اختيارية وليست إجبارية فى بعض المسائل التشريعية والتنفيذية. ومجلس الشورى ملزم ببحث المسائل أو الموضوعات التى تحال إليه من رئيس الجمهورية أو مجلس الشعب بينما كل منهما غير ملزم بالأخذ بما انتهى إليه الرأى فيها، أو الرجوع إليه للاستماع لرأيه.

تاريخ الانتخاب / الحزب	١٩٧٦	١٩٧٩	١٩٨٤	١٩٨٧	١٩٩٠	١٩٩٥
حزب مصر العربى الاشتراكى / الحزب الوطنى الديمقراطى	٢٨٠	٢٣٠	٢٩٠	٣٤٦	٣٦٠	٣١٧
حزب الأحرار الاشتراكيين	١٢	٣				١
حزب التجمع التقدمى الوحدوى	٢				٥	٥
حزب العمل الاشتراكى		٣٠				
تحالف حزب العمل (حزب العمل + الأحرار + الإخوان				٦٠		
حزب الوفد الجديد				٣٥		٦
الحزب الناصرى			٥٨			١
المستقلون	٤٨	١٠		٧	٧٩	١١٤
إجمالى المقاعد المنتخبة	٣٤٢	٢٧٣	٤٤٨	٤٤٨	٤٤٤	٤٤٤

جدول يوضح توزيع المقاعد المنتخبة بين الأحزاب السياسية
خلال الفترة من ١٩٧٦-١٩٩٠

٣- المجالس التشريعية في عهد الرئيس محمد حسنى مبارك:

يتسم نظام الحكم فى عهد الرئيس محمد حسنى مبارك بدرجة كبيرة من التسامح والابتعاد عن الحكم الفردى. فالجدل السياسى أصبح أكثر انفتاحا وممثلا لمختلف الاتجاهات. وفى هذا الإطار لجأ نظام الحكم إلى أسلوب تهدئة الأزمات كما حاول استيعاب المعارضة للمشاركة فى إدارة النظام السياسى. ومما لاشك فيه أن هذه الخصائص التى يتسم بها نظام الحكم فى عهد الرئيس محمد حسنى مبارك قد أثرت بدرجة كبيرة على مسار الحياة البرلمانية.

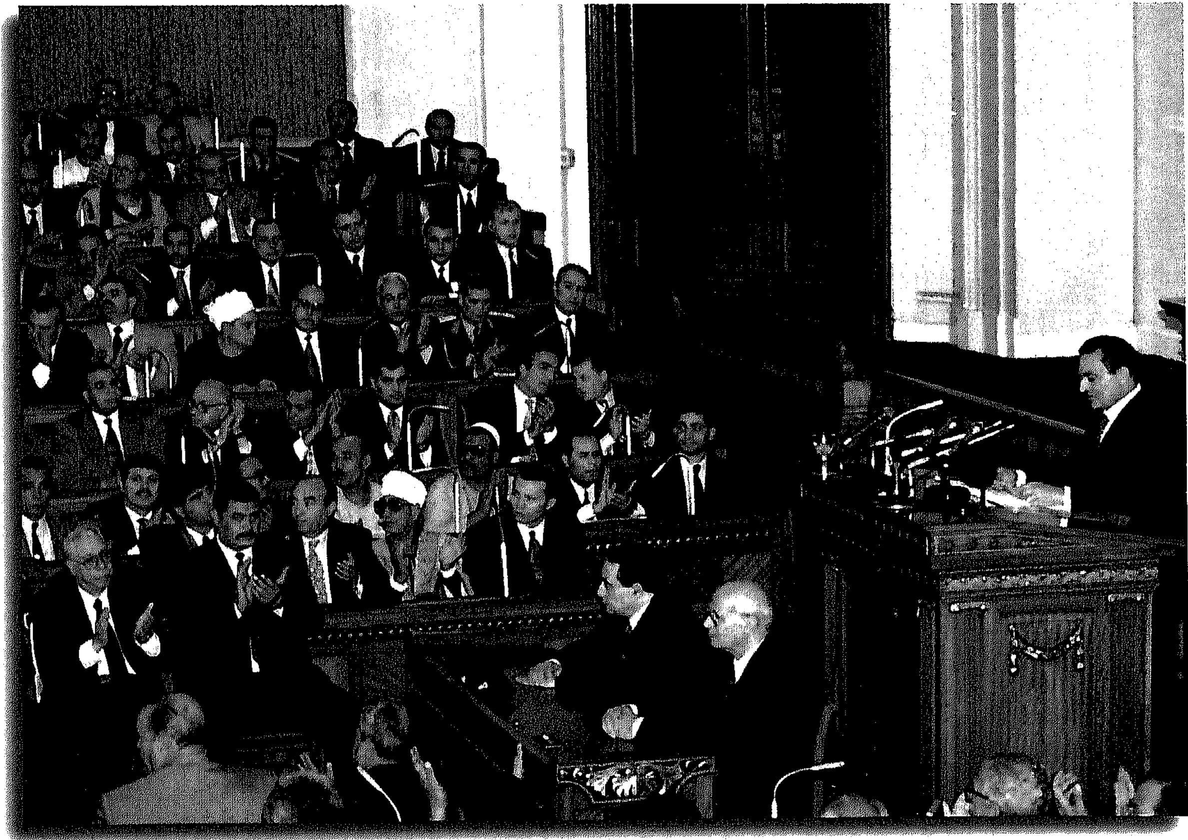
هذا وقد شهدت فترة حكم الرئيس محمد حسنى مبارك حتى يناير ١٩٩٦ أربعة مجالس تشريعية وهى: برلمان ١٩٨٤، برلمان ١٩٨٧، برلمان ١٩٩٠، وبرلمان ١٩٩٥.

أ - **برلمان ١٩٨٤:** فبعد أن أكمل المجلس المنتخب عام ١٩٧٩ مدته الدستورية وهى خمس سنوات عام ١٩٨٤ أجريتْ أول انتخابات تشريعية فى عهد الرئيس مَبارك فى مايو ١٩٨٤، وذلك وفقاً لنظام القوائم الحزبية بمقتضى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ المعدل للقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ السابق الإشارة إليه.

وقد أسفرت هذه الانتخابات عن فوز الحزب الوطنى الديمقراطى بـ ٣٩٠ مقعدا وفوز حزب الوفد الذى ضمت قوائمه بعض الممثلين للتيار الإسلامى بـ ٥٨ مقعدا.

وفى أعقاب صدور القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ الذى تضمن الجمع بين نظام الانتخاب بالقائمة ونظام الانتخاب الفردى، دعا رئيس الجمهورية المواطنين فى ١٢ فبراير ١٩٨٧ للاستفتاء على حل مجلس الشعب.

وقد تم حل هذا المجلس فى فبراير ١٩٨٧



الرئيس محمد حسنى مبارك فى مجلس الشعب

وذلك وفقا للقرار الجمهورى رقم ٤٦ لسنة ١٩٨٧ .

ب - برلمان ١٩٨٧: أجريتْ الانتخابات التشريعية لهذا المجلس فىَ أبريل ١٩٨٧ ، وقد تسابق على مقاعد مجلس الشعب الأربعمائة والثمانية والأربعين ٣٥٩٢ مرشحا ، منهم ١٩٣٧ على مقاعد المستقلين الثمانية والأربعين بينما خاض ١٦٥٥ مرشحا هذه الانتخابات على القوائم الخمس لأحزاب الوطنى ، والوفد والتجمع والأمة وقائمة التحالف التى ضمت مرشحى حزب العمل والأحرار فضلا عن مناصرين لجماعة الإخوان المسلمين.

وقد حصل الحزب الوطنى الديمقراطى على ٣٤٦ مقعدا ، بينما فاز تحالف حزب العمل بـ ٦٠ مقعدا ، وحزب الوفد الجديد بـ ٣٥ مقعدا ، والمستقلون بـ ٧ مقاعد .

وهكذا تضمنت عضوية مجلس الشعب خلال هذا الفصل التشريعى أعلى تمثيل للمعارضة منذ الانتقال إلى التعدد الحزبى فى منتصف السبعينيات .

وقد مارس هذا المجلس دورا رقابيا وتشريعياً متعدد الأوجه . وتعد مناقشة بيانات الحكومة - التى قدمت على مدى دورات الانعقاد الثلاث التى استغرقتها أعمال هذا المجلس - من أهم الأعمال الرقابية التى مارسها المجلس ، حيث أثير من خلال المناقشات عدد كبير من القضايا مثل العجز فى الموازنة العامة ، والديون الخارجية وتطوير النشاط الاقتصادى ، ومواجهة البطالة . وتميزت مناقشات المعارضة بشكل خاص بإثارة قضايا الحريات وتوفير الضمانات الدستورية للأفراد .

ولقد كان إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لفترة رئاسة ثانية من أهم أعمال هذا المجلس ، وقد نال الترشيح موافقة ٤٢٠ صوتا من أصل ٤٢٢ صوتا صحيحا من أصوات أعضاء المجلس .

بالإضافة إلى ما سبق فقد ناقش هذا المجلس ١٢ استجوابا من أصل ٤٧ استجوابا تقدم بها الأعضاء ، وتمت من خلال المناقشة إثارة قضايا سياسية على جانب كبير من الأهمية .

جـ - برلمان ١٩٩٠: تمت الانتخابات التشريعية لتشكيل عضوية هذا المجلس فى أعقاب صدور قرار رئيس الجمهورية بحل مجلس الشعب فى ١٣ أكتوبر ١٩٩٠ ، وذلك بناء على صدور حكم المحكمة الدستورية العليا فى الطعن المقَدَّم بشأن دستورية نصوص القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ على النحو السابق الإشارة إليه .

وقد شارك فى هذه الانتخابات الحزب الوطنى الديمقراطى وحزب التجمع بالإضافة إلى عدد كبير من المستقلين . وقد حصل الحزب الوطنى الديمقراطى على ٣٦٠ مقعدا ، بينما حصل حزب التجمع على ٥ مقاعد ، والمستقلين على ٧٩ مقعدا .

هذا وقد شهد مجلس الشعب خلال الفصل التشريعى السادس (١٩٩٠-١٩٩٥) تناميا ملحوظا فى الاضطلاع بالدور الرقابى للمجلس حيث نظر المجلس خلال هذا الفصل التشريعى ٣٥٨ سؤالا ، ٤١٢ طلب إحاطة تناولت العديد من القضايا الهامة . كما ألقى الأعضاء ٥٤٧ بيانا عاجلا لملاحقة القضايا والأحداث التى تهم قطاعات عريضة من الجماهير .

كما ناقش المجلس خلال هذا الفصل التشريعى ٥١ استجوابا . وقد شهدت جميع هذه الاستجوابات مناقشات موسعة شارك فيها ممثلو كل الأحزاب داخل المجلس .

إضافة إلى ما سبق فقد قام المجلس بتشكيل ثلاث لجان لتقصى الحقائق ، قدمت تقارير شاملة إلى المجلس كشفت فيها عما ثبت لها من مخالفات .

وقد تعهدت الحكومة أمام المجلس بتنفيذ ما تضمنته هذه التقارير من توصيات مؤكدة انها لا تتوانى عن محاسبة أى مخطئ . كذلك فقد

نظر المجلس ثمانية طلبات للمناقشة العامة تناولت قضايا هامة .

وفيما يلى بيـــان إحصائى عن نشاط المجلس خلال دور الانعقاد الخامس فى الفترة من ٩ نوفمبر ١٩٩٤-١٩ أبريل ١٩٩٥ .

عدد الجلسات العادية	٨١
عدد الساعات	٢٤٨
عدد الجلسات المشتركة	١
عدد مشروعات القوانين	
(إجمالى المقدم)	٢٠٨
(المنتهى منها)	١٤٦
عدد الاقتراحات بقوانين	٢٣
الموافقة على اقتراحات بقوانين	٩
عدد الاتفاقيات (إجمالى المقدم)	٥١
عدد الاتفاقيات المودعة	٤٢
عدد القرارات الجمهورية	٣
عدد القرارات الجمهورية للتبليغ	٥
عدد الأسئلة	٣٥
ردود على الأسئلة	٣٠
تقديم طلبات الإحاطة	٨١
مناقشة طلبات الإحاطة	٦٥
تقديم استجوابات	٤٠
مناقشة استجوابات	٦
طلبات مناقشة	٢
بيانات رئيس الجمهورية	١
بيانات رئيس مجلس الوزراء	١
بيانات الوزراء	١٨
البيانات العاجلة غير الواردة	
بجدول الأعمال	٣٦
الرد على البيانات العاجلة	٢٤
عدد المتحدثين من الأعضاء	٣١٦
عدد المتحدثين من حزب الأغلبية	٢٨٧
عدد المتحدثين من حزب التجمع	٥
عدد المتحدثين من المستقلين	٢٤

برلمان ١٩٩٥: اكتسبت انتخابات ١٩٩٥ أهمية سياسية خاصة، نظرا لعدد القوى السياسية والحزبية التى شاركت فيها، والتى ضمت مختلف الاتجاهات والتيارات السياسية الموجودة على ساحة العمل العام مما اثار الجدل حول أهمية ودلالة هذه الانتخابات .

فقد وصفت بأنها أهم وأكبر انتخابات برلمانية من حيث عدد المرشحين، وعدد الأحزاب المشاركة، وعدد الناخبين الذين أدلوا بأصواتهم، حيث تشير النتائج الرسمية للانتخابات إلى أنه من بين ٢١ مليون ناخب تقريبا أدلى ١٠ مليون ناخب بأصواتهم فى الانتخابات بنسبة تقرب من ٥٠٪ من إجمالى المقيدين . على حين أنه فى انتخابات ١٩٩٠ وصل إجمالى عدد المقيدين ١٦ مليون ناخب شارك منهم فى التصويت ٦ مليون ونصف بنسبة ٤٠٪ .

السنة	نسبة المشاركة
١٩٧٦	٪٤٠
١٩٨٤	٪٤٣,٧
١٩٨٧	٪٥٠,٤٢
١٩٩٠	٪٤٠
١٩٩٥	٪٥٠

جدول يوضح نسبة المشاركة بالتصويت
فى انتخابات مجلس الشعب
خلال الفترة من ١٩٧٦ إلى ١٩٩٥

وهكذا فإن انتخابات ١٩٩٥ تعكس زيادة فى نسبة المشاركة السياسية مقارنة بانتخابات ١٩٩٠، وإن كانت لاتشكل فى المحصلة النهائية تغيرا جذريا فى درجة إقبال المصريين على المشاركة فى الانتخابات بل إنها مازالت تعكس إلى حد كبير استمرارية نمط العزوف والإحجام عن المشاركة وهو النمط الذى ساد السلوك الانتخابى لفترة طويلة .



الرئيس مبارك يدلي بصوته في الانتخابات

بالنسبة لعدد المرشحين فتشير الإحصاءات الرسمية إلى ارتفاع عددهم إلى ٣٩٨٠ مرشحا في مقابل ٢٦٨١ مرشحا في عام ١٩٩٠ بفارق ١٢٩٩ مرشحاً. ويرجع ازدياد عدد المرشحين إلى دخول ١٤ حزبا في الانتخابات لأول مرة، وكذلك إلى استمرارية "ظاهرة المستقلين"، حيث ارتفع عدد المرشحين المستقلين إلى ٣١٥٠ مرشحاً بزيادة قدرها ١٠١٣ مرشحا عن انتخابات ١٩٩٠ نظراً لازدياد الرغبة في المشاركة ودخول البرلمان. هذا وقد فاز ١٣٦ مرشحا فقط في الجولة الأولى في انتخابات ١٩٩٥ أي ما يقرب من ٣٠٪ من إجمالي عدد المرشحين وتمت الإعادة في ١٦٧ دائرة.

وقد بلغ عدد أعضاء مجلس الشعب ٤٥٤ عضوا (٤٤٤ عضوا منتخبا + ١٠ معينين) انقسموا فئويا إلى ٦٢ فلاحا، و١٧٠ عاملاً، و٢٢٢ من الفئات للمجلس. وعلى الرغم من السماح للمرشحين بانتخاب اثنين من الفئات إلا أن هذا التغيير الإجرائي في نظام الانتخابات لم يؤثر على تركيبة المجلس ونسبة الـ ٥٠٪ عمال وفلاحين حيث بلغ عدد العمال والفلاحين ٢٣٢ عاملا وفلاحا بنسبة ٥١٪ بينما بلغت نسبة الفئات ٤٩٪.

فيما يتعلق بالتمثيل الحزبي فقد حصل حزب الوفد على ستة مقاعد، حزب التجمع على خمسة مقاعد، كل من حزب الاحرار والحزب الناصري على مقعد واحد. بمجموع ١٣ مقعدا لأحزاب المعارضة، بينما حصل الحزب الوطني على ٣١٧ مقعدا، كما حصل المستقلون على ١١٤ مقعدا. وقد انضم حوالي ١٠٠ من المستقلين إلى الحزب الوطني، بينما انضم واحد من المستقلين إلى الحزب الناصري وأخر لحزب العمل بحيث أصبح عدد المقاعد التي حصلت عليها أحزاب المعارضة ١٥ مقعدا، بينما حصل الحزب الوطني على ٤١٧ مقعدا بنسبة ٩٤٪ من إجمالي مقاعد مجلس الشعب.

بالنسبة للتركيب المهني لمجلس الشعب خلال هذا الفصل التشريعي فقد جاء معبرا عن طبيعة المرحلة التي يمر بها النظام السياسي ولعل

أهم ما يمكن أن يشار إليه فى هذا السياق دخول العديد من رجال الأعمال الانتخابات ووصول ٣٧ منهم لعضوية مجلس الشعب، من بينهم ستة أعضاء فى جمعية رجال الأعمال، وثلاثة أعضاء فى الغرفة التجارية الأمريكية. وهى جمعيات مؤثرة على السياسة العامة والقوانين مما يشير إلى إمكانية تأثيرهم على القوانين المرتبطة بالتحول نحو القطاع الخاص.

أما بالنسبة للتركيب العمرى لأعضاء المجلس فإن ٤٣٪ من عدد الأعضاء تتراوح اعمارهم ما بين ٥٠ و٦٠ عاما بينما لا تتعدى نسبة الشباب (٣٠-٤٠ عاما) داخل المجلس ٥٪ من جملة الأعضاء.

إضافة إلى ما سبق فإن ٦٩٪ من أعضاء المجلس من ذوى التعليم العالى وما فوق الجامعى. وبشكل عام يمكن القول إن الانتخابات قد أفرزت مجلسا ممثلاً بدرجة خاصة لرجال الأعمال والمتعلمين، ومحافظاً على نسبة العمال والفلاحين، وبلغت نسبة التجديد فى عضويته ٤١٪ ونسبة الاستمرارية فى العضوية ٤٨٪.

هذا وقد بدأ المجلس أعماله بنشاط تشريعى ورقابى واضح، ولعل أهم مشروعات القوانين التى بدأ المجلس بمناقشتها قانون الطفل وقانون الإدارة المحلية.

بعد أن تم إلقاء الضوء على تطور السلطة التشريعية فى عهد الرئيس محمد حسنى مبارك يتضح ما يلى:

١- إن التأكيد على الاختيار الديمقراطى يمثل ركيزة أساسية لنظام الحكم. وفى هذا السياق شهدت الحياة البرلمانية أعلى مستوى لتمثيل المعارضة منذ عودة الأحزاب السياسية. وقد تحقق ذلك فى مجلس الشعب خلال الفصل التشريعى الخامس (١٩٨٧-١٩٩٠) حيث حصلت قائمة التحالف المكون من حزبى العمل والأحرار والإخوان المسلمين على ٦٠

البيان	العدد
وزراء	٩
أعضاء سابقين بالهيئات القضائية	٧
ضباط شرطة سابقين	٩
ضباط قوات مسلحة سابقين	١٠
عمد ومشايخ	٨
رجال أعمال وأعمال حرة	٣٧
أساتذة جامعات	٢١
أطباء	١٢
صيادلة	٣
مهندسون	١٦
مهندسون زراعيون	٥
محامون	١٩
محاسبون	٨
معلمون	٧
كادرات خاصة	٨

جدول يوضح الوظائف والتخصصات المهنية لاعضاء مجلس الشعب ١٩٩٥

مقعدا، وحصل حزب الوفد على ٣٥ مقعدا، بالإضافة إلى فوز ٥ مستقلين. وفى هذا الإطار حرصت القيادة السياسية على تشجيع أحزاب المعارضة على خوض الانتخابات بهدف تعزيز الديمقراطية وتعميق مسيرتها.

٢- على الرغم من أنه قد تم حل مجلس الشعب مرتين - فى عامى ١٩٨٧ و١٩٩٠- خلال هذه الفترة إلا أن ذلك قد جاء معبرا عن احترام القيادة السياسية لقيمة عليا من قيم الديمقراطية ألا وهى احترام القانون. فقد حل مجلس الشعب فى هاتين المرتين بناء على أحكام المحكمة الدستورية العليا.

٣- نظرا لاتساع نطاق الحريات وازدياد درجة التسامح السياسى خلال فترة حكم الرئيس حسنى مبارك فقد ازدادت فاعلية السلطة التشريعية فى مجالى التشريع والرقابة. كما اتسع نطاق النقاش حول عدد كبير من

القضايا الهامة والتى تمس قطاعات عريضة من المواطنين.

ومما لاشك فيه أن اعتقاد القيادة السياسية فى أن الديمقراطية والاستقرار والتوازن تمثل ركائز أساسية للنظام لابد أن يمتد تأثيره إلى الدور الذى تضطلع به السلطة التشريعية فى النظام السياسى.

وفى هذا السياق أشار الرئيس مبارك فى بيانه أمام الاجتماع المشترك لمجلسى الشعب والشورى فى ١٢ نوفمبر ١٩٩٤ خلال دور الانعقاد الخامس من الفصل التشريعى السادس إلى "ان استقرار الحياة النيابية فى مصر اليوم يعنى إعلاء قيم الديمقراطية، وترسيخ إيمان الجماهير بجدواها لأن جوهر الديمقراطية يتجاوز أشكال التعدد الحزبى، كما يتجاوز تعددية الآراء.

إن جوهر الديمقراطية هو الالتزام المسئول عن صنع تقدم الإنسان المصرى فى إطار يحترم حق التنوع، ويضمن أوسع مشاركة فى صنع القرار، ويحفظ للأغلبية مسئوليتها ويصون للأقلية حقوقها".

ثالثا: مجلس الشعب والأجهزة الرقابية المعاونة

يمكن لمجلس الشعب أن يزيد من كفاءة وفاعلية الجهاز الحكومى عن طريق ممارسته لسلطاته الدستورية فى مجال ممارسة أعمال الرقابة على السلطة التنفيذية. وذلك بالتعاون مع عدد من الأجهزة المعاونة التى نص كل من الدستور والقوانين المختلفة على خضوعها لمجلس الشعب لمساعدته فى أداء دوره الرقابى على السلطة التنفيذية. وأهم جهازين فى هذا الصدد هما:

١ – جهاز المدعى العام الاشتراكى.
٢ – الجهاز المركزى للمحاسبات.

١ - جهاز المدعى العام الاشتراكى:

استحدث نظام المدعى العام الاشتراكى فى مصر مع صدور القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١ الخاص بتنظيم فرض الحراسة وتأمين سلامة الشعب، وعين أول مُدَّع عام اشتراكى فى ٥ يونيو ١٩٧١. ثم جاء الدستور الدائم فى ١٩٧١ وأفرد فصلا مستقلا هو الفصل السادس من الباب الخامس لتحديد طبيعة دور المدعى العام الاشتراكى حيث نصت المادة ١٧٩ على أن "يكون المدعى العام الاشتراكى مسئولا عن اتخاذ الإجراءات التى تكفل تأمين حقوق الشعب وسلامة المجتمع ونظامه السياسى والحفاظ على المكاسب الاشتراكية والتزام السلوك الاشتراكى".

هذا وقد تضمنت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب الصادرة فى أكتوبر ١٩٧٩ عرضا للتكليفات التى يقوم بها المدعى العام الاشتراكى بناء على طلب المجلس، وذلك فى الباب الحادى عشر الفصل الثانى، المواد من ٣٣٨ إلى ٣٤٦.

فقد نصت المادة ٣٣٨ على أنه "يجوز للمجلس أن يكلف المدعى العام الاشتراكى بموافاته بأى بيانات أو إيضاحات أو تقارير عن أى موضوع داخل فى اختصاصاته، كما يجوز للمجلس تكليف المدعى العام الاشتراكى بأن يُودِعَ فى أمانة المجلس صورة التحقيقات والمستندات المتعلقة بموضوع يدخل فى اختصاصاته. وذلك بعد التصرف فى التحقيق".

كما أنه وفقا للمادة ٣٤٣ فإنه على المدعى العام الاشتراكى القيام بإخطار رئيس المجلس بتقرير خاص عن كل موضوع هام يدخل فى الاختصاصات الرقابية التى يمارسها مجلس الشعب، أو كان متعلقا بالحقوق والحريات العامة للمواطنين، أو فى الأحوال الأخرى

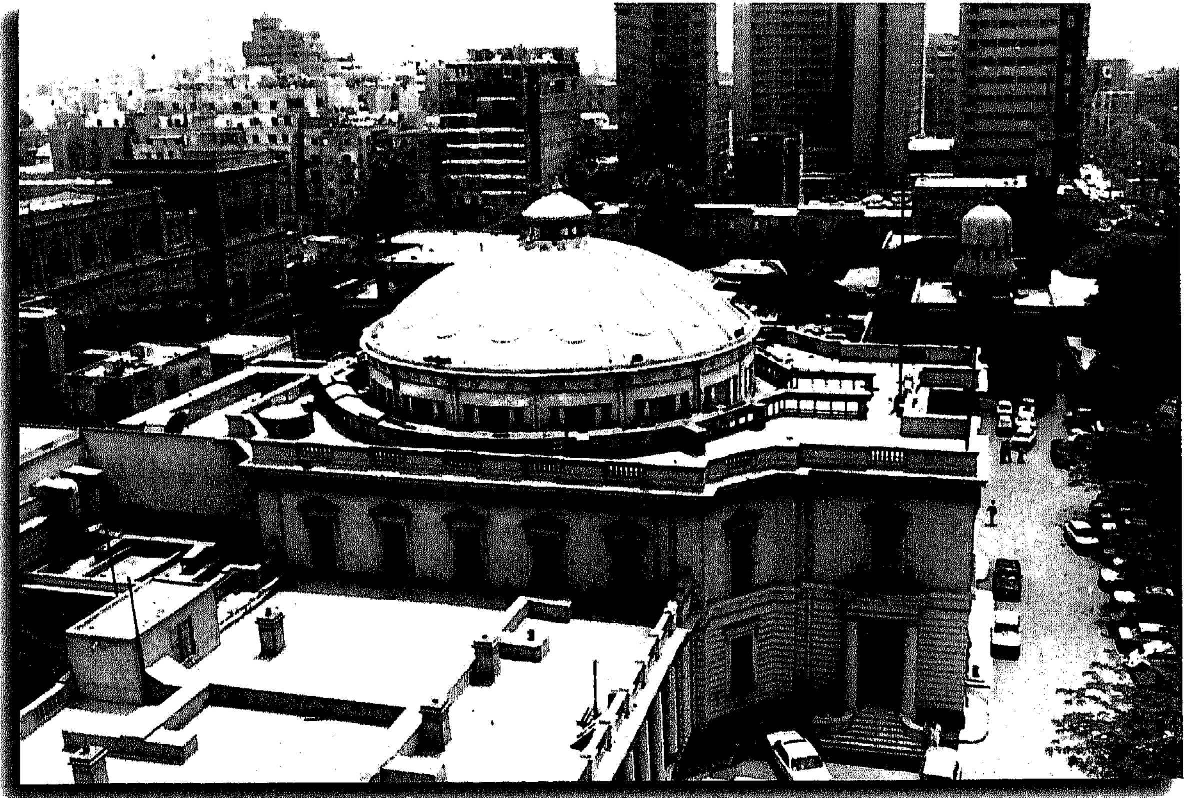
التى توجب فيها تلك القوانين المنظمة لمباشرة المدعى العام الاشتراكى لاختصاصاته. ويجب أن يتضمن التقرير ما يراه المدعى الاشتراكى من أوجه الإصلاح ذات الطابع التشريعى أو التنظيمى أو الإدارى لدعم سيادة القانون وحماية الحريات والحقوق العامة والخاصة للمواطنين.

كما تنص اللائحة فى المادة ٣٤٥ على أن يقدم التقرير إلى رئيس المجلس الذى يحيله إلى لجنة الشئون الدستورية والتشريعية وتقوم اللجنة بإعداد تقرير بملاحظاتها ورأيها عن التقرير.

هذا وقد استحدث القانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠ المعروف باسم قانون "حماية القيم من العيب" سلطات جديدة لجهاز المدعى الاشتراكى، حيث استحدث هذا القانون دعوى المساءلة أو المسئولية السياسية التى يحركها المدعى العام إذا ارتكب شخص ما أحد الأفعال الواردة فى المادة الثالثة من هذا القانون والتى تنص على أن المساءلة السياسية تترتب على الدعوة إلى إنكار الشرائع السماوية، أو تحريض النشء على الانحراف عن القيم الدينية أو الولاء للوطن، وأيضا مخالفة قانون حماية الوحدة وقانون الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى وقانون نظام الأحزاب.

كما أكدت المادة ١٥ من هذا القانون على أن يقدم المدعى الاشتراكى تقريرا سنويا إلى كل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب يتضمن مختلف الأعمال والتحقيقات التى باشرها الجهاز ومقترحاته حول تحقيق السلام الاجتماعى والوحدة الوطنية.

ولقد تم الغاء دعوى المسئولية السياسية التى يحركها المدعى العام الاشتراكى وذلك بناء على قرار الرئيس حسنى مبارك بقانون رقم ٢٢١ لسنة ١٩٩٤ السابق الإشارة إليه، ومما لاشك فيه أن ذلك يمثل خطوة هامة لتعميق الديمقراطية. فالمسئولية السياسية مقصورة على الوزراء والحكومة فقط وليس مقبولا أن يُسَاءلَ



مبنى مجلس الشعب بالقاهرة

المواطن العادى مساءلة سياسية، بينما الأصل بالنسبة له هو المساءلة المدنية.

كما تضمن هذا القرار بقانون - السابق الإشارة إليه - إلغاء سلطات المدعى العام الاشتراكى الخاصة بالتحفظ، والمواد المتعلقة بفرض الحراسة وتأمين سلامة الشعب والتى كانت تُشكّلُ قيودا على الحريات العامة بما يتعارض مع الشرعية الدستورية.

٢ - الجهاز المركزى للمحاسبات:

الجهاز المركزى للمحاسبات هو جهاز تابع لمجلس الشعب، ويُسْهِمُ معه فى الرقابة على المال العام.

وينظم عمل هذا الجهاز القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٥ والذى يقضى بأن يكون الجهاز المركزى للمحاسبات مستقلا كل الاستقلال عن السُّلطة التنفيذية، وأن يُلحَقَ بمجلس الشعب ليصبح عونا له فى تعقب حالات الانحراف فى أجهزة الدولة والقطاع العام حفاظا على الأموال العامة وحماية لها.

ويقوم الجهاز فى مجال الرقابة المالية والمحاسبية بمراقبة حسابات مختلف أجهزة الدولة من ناحيتى الإيرادات والمصروفات، ومراجعة القروض والتسهيلات الائتمانية التى عقدتها الدولة، ومراجعة الحساب الختامى لميزانية الدولة.

وفى مجال متابعة الأجهزة التنفيذية لمسئولياتها يقوم الجهاز بمراجعة حسابات تكاليف الأعمال على ما كان مقدراً لها، ومراجعة نتائج الاعمال والعائد منها مقارنة بما كان مستهدفا تحقيقه.

وقد أسبغ هذا القانون على رئيس الجهاز الحصانة التى تمكنه من أداء رسالته فى هذا المجال بحيث لايجوز عزله من منصبه إلا بعد ثبوت إخلاله بواجباته لدى مجلس الشعب، وصدور قرار بذلك من أغلبية الأعضاء.

ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بتعيين رئيس الجهاز بناء على موافقة مجلس الشعب على هذا التعيين.

ورقابة الجهاز المركزى للمحاسبات هى رقابة لاحقة وليست سابقة، ويرفع الجهاز تقاريره إلى عدد من الجهات المختصة مثل الوزير المختص، ورئيس مجلس إدارة الشركة أو الهيئة، كما قد يتم تصعيدها إلى رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء ورئيس مجلس الشعب. وبالنسبة للتقرير الخاص بالحساب الختامى للدولة فإن الجهاز يرفعه إلى مجلس الشعب. هذا وقد نظمت اللائحة الداخلية فى المواد من ٣٢٧ إلى ٣٣٦ كيفية معاونة الجهاز للمجلس، وكذلك الأحكام الخاصة برئيس الجهاز والعاملين فيه.

ولعل أهم ما يمكن أن يشار إليه فى هذا الصدد ما تشير اليه المادة ٣٢٩ من أن "يبلغ رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات رئيس المجلس بصورة من تقارير الجهاز السنوية وملاحظاته وقت إبلاغها إلى الحكومة. كما يقدم رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات لرئيس المجلس تقريرا سنويا عما تكشف للجهاز - أثناء متابعته لتنفيذ الخطة العامة والموازنة العامة للدولة - من قصور أو نقص أو انحراف فى تحقيق أهدافها خلال هذه المدة، وكذلك عن نتائج الفحص الذى يجريه الجهاز لموازنات وأنشطة المصالح والهيئات والأجهزة العامة ووحدات الحكم المحلى والوحدات الاقتصادية للقطاع العام خلال المدة ذاتها، وما يقترحه الجهاز من تعديل فى القوانين والتشريعات المختلفة أو فى الانظمة الإدارية والمالية للأجهزة الخاضعة لرقابته لتلافى ماتكشف من قصور أو انحراف فى أئها".

كما تنص المادة ٣٣٠ من اللائحة الداخلية على أنه "يجوز للمجلس - بناء على اقتراح رئيسه أو عشرين من أعضائه - أن يكلف الجهاز المركزى للمحاسبات بإعداد تقارير عن

أي عمل أو نشاط تقوم به أية جهة من الجهات الآتية :

أ - المصالح الإدارية أو أى جهاز تنفيذى أو إدارى أو إحدى المصالح أو الأجهزة أو الهيئات العامة أو إحدى وحدات الحكم المحلى أو القطاع العام .

ب- المنظمات الجماهيرية الخاضعة لإشراف الدولة كالاتحادات أو النقابات أو الجمعيات التعاونية ، أو الجمعيات الخاصة ذات النفع العام .

ج- المشروعات التى تسهم فيها الدولة أو وحدات الحكم المحلى أو القطاع العام أو تضمن الدولة لها حدا أدنى لأرباحها أو تتولى اعانتها أو التى تقوم على التزام بمرفق عام .

كما يمكن الاشارة إلى المادة ٣٣٣ التى تنص على أنه "يحيل رئيس المجلس تقارير الجهاز إلى لجنة الخطة والموازنة أو إلى لجنة أو أكثر من لجانه ، وتقوم اللجنة أو اللجان المحال إليها التقارير بدراستها وإعداد تقرير عنها للمجلس . وعلى لجنة الخطة والموازنة أخذ رأى اللجان الأخرى النوعية المختصة فى الموضوعات المتعلقة بها واثبات ذلك فى تقريرها عن هذه الموضوعات .

هذا ويحضر رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات اجتماعات اللجنة المختصة أثناء مناقشة مشروع الخطة والموازنة العامة والحساب الختامى للدولة ، أو مشروع الموازنة التفصيلية للجهاز ، أو أى مشروع يتعلق بتعديل لائحة العاملين بالجهاز للإدلاء بما يراه أو بما يطلب منه من إيضاحات وبيانات . ويجوز بناء على قرار المجلس أو احدى لجانه أن يدعو رئيس المجلس رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات ، أو من ينيبه من العاملين المختصين فيه لحضور بعض جلسات المجلس ، أو اجتماعات لجانه ، لتقديم البيانات والايضاحات المتعلقة بالموضوعات محل المناقشة إذا كانت داخله فى اختصاص الجهاز . ويؤذن دائما لرئيس الجهاز المركزى للمحاسبات وممثليه فى الكلام كلما طلبوا ذلك فى اجتماعات المجلس ولجانه بعد انتهاء المتكلم الأصلى من الكلام وذلك وفقاا لما تنص عليه المادة ٣٣٧ من اللائحة الداخلية .

وبشكل عام يمكن القول إن الجهاز المركزى للمحاسبات من خلال قيامه بالرقابة المالية والاقتصادية والقانونية يمكن أن يقوم بدور هام فى تحقيق الانضباط واحترام القانون داخل المجتمع إذا ما تعاون مع مجلس الشعب .

بعد أن تم إلقاء الضوء على القوانين والنظم الانتخابية ، وتطور السلطة التشريعية منذ قيام ثورة يوليو ١٩٥٢ وحتى ١٩٩٥ ، والهيئات المعاونة لمجلس الشعب ، يمكن القول إن السلطة التشريعية فى مصر تأتى فى مقدمة المؤسسات التى يمكن أن تستوعب القوى الاجتماعية والسياسية على اختلافها ، وتقوم على مراقبة التنفيذ الفعال لحكم القانون خلال مرحلة تدعيم الديمقراطية .

السلطة القضائية

أولا : تطور التنظيم القضائي المصري

تحتل السُّلطة القضائية مكانة مهمة فى عموم النظم السياسية الحديثة، وذلك إلى جانب السلطتين التشريعية والتنفيذية. وتنبع هذه الأهمية التى تمثلها هذه السلطة من كونها هى التى تنُاطُ بها وظيفة تطبيق أحكام القانون بالنسبة لمختلف المنازعات التى تثور سواء فيما بين أفراد المجتمع وبعضهم البعض، أو بينهم وبين سلطات الدولة وأجهزتها المتنوعة، أو حتى فيما بين هذه الأجهزة وبعضها البعض.

وعلى ذلك، فقد استقر الرأى على التسليم بحقيقة أن وجود السُّلطة القضائية فى أى مجتمع هو أمر يرتبط ارتباطا عضويا بوجود القواعد القانونية التى تنظم العلاقات بين أفراد الجماعة. ومن جهة أخرى، فإن وجود سلطة قضائية مستقلة قد نُظرَ إليه باعتباره أمرا ضروريا لتنظيم العلاقاتَ الاجتماعية، وحتى لا يبادر الأفراد إلى محاولة الحصول على حقوقهم بأنفسهم فتشيع الفوضى والاضطراب فى المجتمع.

وتعتبر مصر من بين الدول التى عرفت منذ عهد بعيد النظم الحديثة فى التنظيم القضائى، متأثرة فى ذلك بما كان سائدا فى فرنسا. وقد كانت البداية، فى هذا الشأن، متمثلة فى صدور ما سُمِّى بالتقنينات الحديثة عام ١٨٧٥، وهى التقنينات التى أنْشئ بمقتضاها نظام المحاكم المختلطة.

والواقع، أن التنظيم القضائى المصرى الذى ظهر تدريجيا منذ منتصف القرن التاسع عشر قد تميز بعدة سمات رئيسية، يمكن إجمال أهمها فيما يلى:

١- يلاحظ أن المحاكم التى قامت منذ ذلك الحين لم تكن كلها محاكم مصرية وطنية، وإنما كان هناك أيضا المحاكم الخاصة بالأجانب والتى عرفت "بالمحاكم القنصلية".

٢- كما يلاحظ أن السلطة القضائية فى ذلك الوقت لم تكن هى وحدها المنوط بها مهمة الفصل فى القضايا والمنازعات، وإنما وجد إلى جوارها نظام آخر أُعْطِىَ رجال الإدارة بمقتضاه سُلطةُ الفصل فى بعض القضايا.

٣- ثمة سمة أخرى تميز بها التنظيم القضائى المصرى خلال النصف الثانى من القرن التاسع عشر، والتى تمثلت فى العدول عن نظام القضاء الموحد الذى كان سائدا منذ الفتح العثمانى لمصر. فكما هو معروف، فقد كان القضاء فى مصر على عهد العثمانيين يضطلع به شخص واحد عُرِفَ بقاضى القضاة، والذى كان يعاونه فى عمَله أربعة نواب يمثل كل واحد منهم أحد المذاهب الفقهية الأربعة المعروفة فى الفقه الإسلامى: المذهب الحنفى، المذهب الشافعى، المذهب المالكى، والمذهب الحنبلى.

غير أنه بتطور نظام الحكم فى مصر بعد تولى محمد على السُّلطة وشروعه فى بناء الدولة الحديثة، حدث تطوران مهمان ترتب عليهما تعدد جهات القضاء المدنى فى مصر.

التطور الأول، ويتمثل فى قيام الدولة بإنشاء محاكم جديدة لم تعط وظيفة القضاء فيها للقضاة الشرعيين. وقد أدى ذلك إلى وجود جهتى قضاء متميزتين هما: جهة قضاء «مجلس الأحكام» الذى أُنشئَ عام ١٨٤٩ والذى حل محل ما كان يعرف «بالجمعية الحقانية» التى أنشئت عام ١٨٤٢ وجهة القضاء الشرعى والتى انبثقت عنها بعد ذلك - وفى عام ١٨٧٢ تحديدا - جهة المجالس الحسبية.

التطور الثانى، أدى إلى تعدد جهات القضاء المدنى فى مصر، فكان يتمثل فى الاعتراف بحق غير المسلمين فى أن يكون لهم قضاؤهم الخاص بهم فى كل ما يتعلق بمسائل الأحوال الشخصية، وذلك من خلال المجالس المِلِّيَّة.

غير أنه بالنظر إلى النتائج السلبية التى ترتبت على مثل هذا التعدد فى جهات القضاء كالمساس بسيادة الدولة على أرضها والإخلال بمبدا المساواة بين المواطنين، فقد سعت الدولة جاهدة إلى محاولة تصحيح هذه الأوضاع، واتبعت فى ذلك وسائل عدة منها:

أ - الاتفاق مع الدول الأجنبية التى كان لها امتيازات فى مصر على أن تقوم الحكومة بإنشاء محاكم مصرية تختص فقط بالفصل فى منازعات الأجانب المقيمين فى مصر، وقد أُطلقَ على هذه المحاكم اسم «المحاكم المختَلطة»، التى نيطت بها مهمة النظر فى القضايا المدنية والتجارية سواء بين المصريين والأجانب أو بين الأجانب وبعضهم البعض بصرف النظر عن جنسياتهم، ومن خلال تطبيق قوانين مصرية خاصة عرفت باسم القوانين المختلطة.

وقد ظلت هذه المحاكم قائمة منذ أن بدأت عملها فى عام ١٨٧٥ حتى تم إلغاء الامتيازات الأجنبية بموجب معاهدة عام ١٩٣٦ وما تلاها من إلغاء هذه المحاكم بمقتضى معاهدة مونتريه المبرمة فى ٨ مايو ١٩٣٧ بين مصر والدول صاحبة هذه الامتيازات.

ولكن الإلغاء الفعلى والتام للمحاكم المختلطة لم يحدث إلا فى ١٥ أكتوبر ١٩٤٩،



وذلك بعد انتهاء الفترة الانتقالية التى اتفق عليها بين الجانبين فى معاهدة مونتريه .

ب - اتخاذ خطوات ملموسة على طريق تنظيم القضاء الوطنى . وقد بدأت أولى هذه الخطوات بإنشاء المحاكم الأهلية والتى صدرت لائحتها التنظيمية (لائحة ترتيب المحاكم الأهلية) فى ١٤ يونية ١٨٨٣ . وقد حلت هذه المحاكم محل ما كان يعرف بمجالس الأحكام . وفى الوقت ذاته ، شرعت الدولة فى تنظيم القضاء الشرعى بإصدار ما سمى "بلائحة ترتيب المحاكم الشرعية والإجراءات المتعلقة بها" .

ثم تلا ذلك قيام الدولة بتنظيم المجالس الحسبية وتحديد اختصاصاتها بدءا من عام ١٩٢٥ وحتى تم إلغاؤها فعليا فى يناير ١٩٤٨ بصدور قانون المحاكم الحسبية والذى بموجبه خُوِّلَت المحاكم الوطنية اختصاصات المجالس المذكورة وانتقلت إليها ولايتها .

جـ - ثم جاءت الخطوة المهمة على طريق توحيد القضاء الوطنى ، والتى تمثلت فى صدور القانون الخاص بإلغاء كل من المحاكم الشرعية والمجالس المليَّة بدءا من الأول من يناير ١٩٥٦ ونقل ولاية كل منها إلى جهة الحاكم .

ثانيا : تقسيمات السلطة القضائية

لا شك أن تنوع مجالات النشاط الاجتماعى فى الدول عامة وما صاحب ذلك من تعقد الحياة وتباين مصالح الأفراد ، قد جعل من الصعوبة أن تناط مهمة الفصل فى الدعاوى والمنازعات التى قد تثور بين الأفراد بعضهم البعض أو بينهم وبين سلطات الدولة إلى جهة قضاء واحد بذاته . ولذلك ، فقد استقر العمل فى العديد من النظم القانونية على التسليم بوجود ثلاثة أنواع من القضاء يختص كل نوع منها بالفصل فى منازعات أو دعاوى بعينها تختلف من حيث الطبيعة ومن حيث الإجراءات المتبعة عن المنازعات والدعاوى التى يختص بها القضاء الآخر .



مبنى دار القضاء العالى بالقاهرة

وتتمثل هذه الأنواع الثلاثة من القضاء فيما يلي: قضاء مدني . قضاء جنائي . وقضاء اداري .

القضاء المدني، فقد عرفه الباحثون في نطاق علم القانون بأنه كل قضاء غير القضاء الجنائي أو القضاء الإداري . ويهدف القضاء المدني إلى حماية المصالح الخاصة للأفراد، ولذلك فإن مباشرته لا تتم إلا بناء على طلب من ذوي المصلحة، ويكون الهدف من اللجوء إليه هو علاج آثار المخالفة الحاصلة .

والقانون الأساسي الذي يحكم القضاء المدني في مصر هو ما يُعرَفُ «بقانون القضاء المدني» أو «قانون الإجراءات المدنية والتجارية» أو «قانون المرافعات المدنية والتجارية» .

وتشمل مصادر هذا القانون - بصرف النظر عن تسميته - وبالأساس - ما يلي :

- التشريع .
- مجموعة المرافعات المدنية والتجارية .
- قانون السلطة القضائية الصادر عام ١٩٧٢ وتعديلاته . وهذا القانون هو الذي يحدِّدُ ترتيب المحاكم وتنظيم اختصاصاتها، وكذا تنظيم النيابة العامة، وطرق تعيين القضاة وترقيتهم وحصاناتهم والقواعد الخاصة بتأديبهم، . . .
- قانون الإثبات في المواد المدنية والتجارية .
- قانون المحاماة .
- قانون الرسوم القضائية ورسوم التوثيق في المواد المدنية وتعديلاته .
- قانون الخبراء .
- قانون المحكمة الدستورية العليا .
- قانون المجلس الأعلى للهيئات القضائية .

القضاء الجنائي: ويختص هذا القضاء بتنظيم استعمال الدولة لسلطتها في العقاب، في حالة وقوع اعتداء على مصالح مجموع أفراد الجماعة، أي المصالح الأساسية للمجتمع . أي أن القضاء الجنائي لا يحمي مصلحة أو مصالح فرد بعينه أو أفراد بأعينهم وإنما يحمي مصلحة المجتمع كله، وذلك عن طريق توقيع الجزاء الواجب على كل من تسول له نفسه الاعتداء على هذه المصلحة أو محاولة النيل منها .

القضاء الإداري: فقد جرى العمل واستقر الفقه على تعريفه بأنه القضاء الذي يحمي مصالح عامة بخلاف تلك التي تكون محلا لحماية القضاء الجنائي، أو هو القضاء الذي تتولاه المحاكم الإدارية التي ينعقد لها الاختصاص بالفصل في المنازعات الإدارية .

والواقع، أنه إذا أخذنا بعين الاعتبار حقيقة أن القضاء المدني والقضاء الجنائي تتولاهما جهة واحدة هي التي يُطلَقُ عليها "جهة المحاكم" أو "المحاكم"، نقول بأن ثمة نظامين قضائيين يسودان في النظم القانونية في العالم المعاصر .

- النظام الأول يقوم على مبدأ وحدة القضاء، بمعنى أن تضطلع بهذه الوظيفة القضائية جهة واحدة . ويذهب أنصار هذا المبدا إلى القول بأنه يحقق مزايا أساسية كالمساواة بين المتخاصمين وسهولة الوصول إلى الجهة المختصة بنظر الدعوى .
- النظام الثاني يقوم على مبدأ الازدواجية القضائية، بمعنى أن توجد جهتان للقضاء لا جهة واحدة، وهما: القضاء العادي أو جهة المحاكم والتي ينعقد لها الاختصاص بنظر المسائل المدنية والجنائية من ناحية، وجهة القضاء الإداري من ناحية أخرى .

وتُعتَبَر بريطانيا من الدول التي أخذت بالنظام الأول، في حين تُعتَبَرُ فرنسا ومصر من بين الدول التي ارتضت العمل بمقتضى النظام القضائي الثاني .

ونعرض، فيما يلي لكل واحدة من هاتين الجهتين المشار إليهما، وذلك من واقع ما يجرى العمل عليه في مصر .

١ - جهة المحاكم أو القضاء العادى:

المبدأ الذى يحكم توزيع الاختصاص فيما يتصل بعمل المحاكم هو أن التقاضى أمامها لا يكون على درجة واحدة، وإنما يكون على درجتين مع وجود محكمة أعلى اصطلح على تسميتها بمحكمة النقض.

ويستند هذا المبدأ إلى مقولة أساسية مؤداها أن حسن إدارة العدالة تقتضى ولا شك التسليم بوجود جهة أخرى يمكن لأحد طرفى الدعوى الالتجاء إليها إذا ما وجدت لديه أسباب جدية تحمله على الاقتناع بأنه لم يحصل على حقه كاملاً عن طريق محكمة أول درجة.

ونعرض، فيما يلى، لبيان أنواع المحاكم التى تنتمى إلى كل درجة من هاتين الدرجتين المشار إليهما.

أ - محاكم الدرجة الأولى:

وتشمل هذه المحاكم الأنواع الآتية:

المحاكم الجزئية: وتختص هذه المحاكم - والتى توجد فى عاصمة كل مركز من مراكز الجمهورية بحسب التقسيم الإدارى، وفى كل قسم من أقسام المحافظات تقريبا - بالنظر فى الدعاوى ذات الأهمية المحدودة.

المحاكم الابتدائية: وتختص هذه بالنظر فى الدعاوى الأكثر أهمية، وهى توجد فى كل عاصمة من عواصم محافظات الجمهورية.

ب - محاكم الدرجة الثانية:

وتشمل هذه المحاكم النوعين الآتيين:

المحاكم الابتدائية: وتمارس هذه المحاكم، فى هذه الحالة، اختصاصا مزدوجا. فهى، من ناحية أولى، تباشر عملها باعتبارها محكمة أول درجة وذلك على النحو السابق بيانه، ولكنها تباشر - من ناحية أخرى - عملها باعتبارها محكمة استئناف، وذلك فيما يتعلق بالأحكام التى تصدرها المحاكم الجزئية والتى يعترض عليها أحد طرفى أو أطراف الدعوى.

محاكم الاستئناف: وتختص هذه المحاكم، والتى يطلق عليها البعض أحيانا محاكم الاستئناف العليا، بالنظر فى الأحكام الصادرة عن المحاكم الابتدائية التى تقع فى دائرتها والتى تكون - أى هذه الأحكام - قابلة للاستئناف.

كما تختص محاكم الاستئناف، وفى حالات خاصة، بنظر بعض الدعاوى التى ترفع إليها، وفى هذه الحالة فإنها تباشر عملها ليس باعتبارها محكمة ثانى درجة وإنما باعتبارها محكمة أول درجة.

وبحسب قانون السُّلطة القضائية، يوجد فى جمهورية مصر العربية سبع محاكم استئناف فى كل مدينة من المدن الآتية: القاهرة، الإسكندرية، طنطا، المنصورة، الإسماعيلية، بنى سويف، وأسيوط.

جـ - محكمة النقض:

أنشئت هذه المحكمة عام ١٩٣١، وهى محكمة واحدة فى جمهورية مصر العربية، ومقرها مدينة القاهرة. والهدف من جعل محكمة النقض هيئة واحدة على قمة التنظيم القضائى فى مصر هو العمل على أن تكون أداة لتوحيد تفسير القانون وتطبيقه.

ويدخل فى نطاق اختصاص محكمة النقض، وبالأساس، النظر فى الطعون بالنقض التى قد يرفعها إليها أحد الأفراد من الخصوم أو التى قد ترفعها إليها النيابة العامة.

كما يدخل فى نطاق اختصاصها النظر فى بعض الدعاوى ذات الصلة بعمل القضاة، وفى هذه الحالة فإن المحكمة تباشر عملها بوصفها محكمة موضوع وليست كمحكمة قانون.

ويندرج ضمن نطاق هذه الدعاوى، ما أشارت إليه المادة ١٤٩ من قانون المرافعات بشأن دعاوى الرد - أى رد القاضى - متى كان

القاضى المطلوب رده مستشارا بمحكمة النقض، أو كان طلب الرد يستهدف رد جميع مستشارى محكمة الاستئناف أو بعضهم بحيث لم يتبق من قضاة هذه المحكمة الأخيرة - أى محكمة الاستئناف - عدد يكفى من القضاة للفصل فى مثل هذا الطلب. كذلك، يندرج ضمن نطاق هذا النوع من الدعاوى الذى تختص محكمة النقض بالفصل فيه باعتبارها محكمة موضوعية وليست محكمة قانون، دعوى مخاصمة القاضى وذلك متى كان القاضى الذى يراد مخاصمته مستشارا بمحكمة النقض ذاتها (المادتان ٤٩٦، ٤٩٧ من قانون المرافعات).

كما يدخل فى نطاق اختصاص محكمة النقض، أيضا، النظر فى الدعاوى التى أشارت إليها المادة ٨٣ من قانون السُّلطة القضائية والتى تتعلق بالطلبات التى يقدمها رجال القضاء أو أعضاء النيابة العامة والتى يطلبون فيها إلغاء القرارات الإدارية النهائية ذات الصلة بعملهم، والتى انطوت على عيب فى الشكل، أو على مخالفة للقوانين واللوائح، أو على خطأ فى التطبيق أو فى التفسير، أو على إساءة لاستعمال السلطة، وكذا طلبات التعويض عن كل هذه القرارات المخالفة أو المعيبة.

ومما لا شك فيه، أن محكمة النقض المصرية - والتى ينظر إليها وبحق باعتبارها تأتى على قمة القضاء المصرى - قد استطاعت منذ إنشائها فى عام ١٩٣١ إرساء المبادئ والتقاليد الراسخة التى اعتمد عليها هذا القضاء والتى كانت موضع احترام وتقدير بالغين من جانبه. كما أسهمت هذه المحكمة أيضا، ومن خلال أحكامها المتعددة، فى استكمال البنيان التشريعى المصرى، وذلك عن طريق توجيه نظر المشرع إلى ما قد يشوب التشريعات القائمة من بعض أوجه القصور، وذلك بما يصون للمصلحة العامة للمجتمع حرمتها وبما يضمن للأفراد حقوقهم وحرياتهم. وقد درجت المحكمة على تجميع هذه المبادئ ونشرها فى مجموعات خاصة تصدر سنويا عن المكتب الفنى التابع لها - أى محكمة النقض - وذلك تحت عنوان: مجموعات أحكام ومبادئ محكمة النقض.

٢- القضاء الادارى:

وكما نوهنا، يختص هذا القضاء بالفصل فى المنازعات ذات الطابع الإدارى أو تلك التى تكون جهة الإدارة طرفا فيها.

وقد أخذت مصر بنظام الازدواجية فى القضاء، بمعنى وجود قضاء عادى وقضاء إدارى، منذ عام ١٩٤٦، وذلك بعد صدور القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ الذى أنشئ بمقتضاه مجلس الدولة.

وقد تطور مجلس الدولة المصرى منذ إنشائه عبر مراحل أساسية ثلاث كان لكل منها ملامحها الخاصة من حيث نطاق الاختصاصات التى خولت لها.

المرحلة الأولى: وفيها تم تحديد اختصاصات هذا المجلس على سبيل الحصر، وذلك بمقتضى القانونين رقمى ١١٢ لسنة ١٩٤٦ و ٩ لسنة ١٩٤٩. أى أن اختصاصات مجلس الدولة كانت مقصورة فقط على المسائل التى حددها القانونان المذكوران، ولم تتعداها إلى غيرها. ومؤدى ذلك، أن القضاء العادى - أو جهة المحاكم - كان هو صاحب الاختصاص العام بنظر كافة المنازعات والدعاوى التى تثور داخل مصر أيا كانت طبيعتها.

المرحلة الثانية: لتطور اختصاصات مجلس الدولة المصرى، فهى التى بدأت بصدور القانونين رقمى ٦٥ لسنة ١٩٥٥، و ٥٥ لسنة ١٩٥٩، واللذين تم بموجبهما توسيع نطاق هذه الاختصاصات. فالملاحظ، أنه منذ عام ١٩٥٥ أضحى مجلس الدولة هو وحده

المختص بالفصل فى طلبات التعويض عن القرارات الإدارية إذا رفعت الدعوى إليه بصفة أصلية .

المرحلة الثالثة - والحالية : فقد بدأت بصدور القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ . والواقع ، أن صدور هذا القانون إنما جاء تطبيقا لنص المادة ١٧٢ من الدستور والتى تحدثت عن مجلس الدولة واصفة إياه بأنه : " . . . هيئة قضائية مستقلة ، ويختص بالفصل فى المنازعات الإدارية وفى الدعاوى التأديبية ، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى " . ومنذ ذلك الحين ، صار مجلس الدولة هو الجهة صاحبة الاختصاص العام بنظر كافة المنازعات الإدارية وسواء أكانت تتعلق بإلغاء قرارات إدارية أم بالتعويض عن الأضرار الناشئة عن هذه القرارات أم غير ذلك .

ومما هو غنى عن البيان ، فى هذا الخصوص ، أن وظيفة القضاء الإدارى فى مصر كانت تضطلع بها عند إنشاء مجلس الدولة عام ١٩٤٦ محكمة واحدة فقط ، وهى التى عُرِفَتْ " بمحكمة القضاء الإدارى " . وقد انتقد هذا الوضع لسببين : الأول أن هذه المحكمة كان مقرها بمدينة القاهرة ، ومن ثم فإنها لم تكن فى متناول العديد من الأفراد الذين يقطنون خارج العاصمة . وأما السبب الثانى فكان يتمثل فى أن المحكمة المذكورة لم تكن سوى محكمة من درجة واحدة ، وبذا فلم يكن متاحا للمتقاضين الطعن فى أحكامها .

وقد بادر المشرِّعُ إلى محاولة تلافى هذين العيبين الكبيرين من خلال تنويع جهات القضاء الإدارى . ومن الخطوات التى اتخذت فى هذا الشأن : أولاً ، إنشاء محاكم إدارية أخرى إلى جوار محكمة القضاء الإدارى ، كالمحاكم التأديبية والمحاكم الإدارية . وثانيا ، الأخذ بمبدأ تعدد درجات التقاضى ، وبذلك أصبح ممكنا لذوى الشأن أن يطعنوا فى أحكام المحاكم الإدارية أمام محكمة القضاء الإدارى ، وكذا أن يطعنوا فى أحكام المحاكم التأديبية وأحكام محكمة القضاء الإدارى أمام المحكمة الإدارية العليا .

والحق ، أن مجلس الدولة المصرى - والذى يجسد كل جهات القضاء الإدارى فى مصر - قد استطاع وعلى الرغم من حداثته النسبية أن يحقق الكثير من الإنجازات فى مجال إرساء دعائم دولة القانون ، وكذا فى المساهمة فى وضع أسس ما اصطلح على تسميته مؤخراً من جانب بعض الباحثين " بالمجتمع المدنى " .

هذا عن جهتى القضاء فى مصر ؛ القضاء العادى والقضاء الإدارى . وبقى الآن أن نُعطى فكرة موجزة عن المحكمة الدستورية العليا باعتبار أنها هى التى خوّلها الدستور سلطة النظر فى مدى دستورية القوانين واللوائح التى تصدرها الجهات المختصة ، والتى تلتزم المحاكم - المدنية والجنائية والإدارية - بتطبيقها بالنسبة للمنازعات والدعاوى التى تعرض على أى منها وفقا لقواعد الاختصاص .



مبنى مجلس الدولة بعد تطويره

ثالثا: المحكمة الدستورية العليا

يرجع إنشاء هذه المحكمة إلى الجدل الذى ثار فى الفقه القانونى بشأن مدى أحقية المحاكم أو جهات القضاء بالنظر فى دستورية القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، أو بمعنى آخر مدى أحقية هذه المحاكم أو الجهات القضائية بإلغاء القوانين التى تتضمن أحكاما مخالفة لحكم أو أحكام أخرى موضوعية منصوص عليها فى صلب الدستور. وقد أسفر هذا الجدل القانونى عن بروز اتجاهين رئيسيين فى هذا الشأن:

الاتجاه الأول: وقد ذهب أنصاره إلى القول بعدم أحقية المحاكم أو جهات القضاء فى النظر فى مسألة دستورية القوانين، باعتبار أن السماح لها بذلك من شأنه أن يخل بمبدأ الفصل بين السُّلطات، والذى يعتبر أحد المبادئ الحاكمة للنظام السياسى فى المجتمعات الديمقراطية.

الاتجاه الثانى: فقد ذهب أنصاره إلى التوكيد على أن البحث فى مسألة دستورية القوانين هذه هو من الأمور التى تدخل ضمن نطاق اختصاص المحاكم، ولا ينطوى - من ثمّ - على أدنى مساس بمبدأ الفصل بين السلطات. وكانت حجة هذا الفريق تقوم على مقولة أساسية مفادها أن البحث فى هذه المسألة لا يعدو إلا أن يكون عملاً قانونيا حيث إن جوهره يتمثل فى تفسير القوانين المطعون فى عدم دستوريتها وهو عمل يعد ذا طبيعة قانونية بالأساس.

والواقع، أن هذا الرأى الثانى هو الذى أخذ به المشرع المصرى عندما بادر عام ١٩٦٩ إلى إنشاء ما سُمِّىَ بالمحكمة العليا التى نيطت بها - من بين أمور عدة - وظيفة الرقابة على دستورية القوانين، والتى ظلت - أى المحكمة المذكورة - قائمة حتى حلت محلها المحكمة الدستورية العليا عام ١٩٧٩.

وقد ورد النص على إنشاء المحكمة الدستورية العليا فى صلب الدستور المصرى



الحالى الصادر عام ١٩٧١ . فقد خصص الفصل الخامس من الباب الخامس (المواد: من ١٧٤-١٧٨ من هذا الدستور) للحديث عن هذه المحكمة وبيان اختصاصاتها وطريقة تشكيلها .

وبموجب المادة ١٧٤ ، فإن المحكمة الدستورية العليا هى هيئة قضائية مستقلة وقائمة بذاتها فى مصر ومقرها مدينة القاهرة ، وهى تتولى - دون غيرها - الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح ، وتتولى تفسير النصوص التشريعية . وبالتطبيق لأحكام الدستور ، فقد صدر القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ بشأن هذه المحكمة ، والذى عُرف بقانون المحكمة الدستورية العليا . وقد حددت المادة ٢٥ من هذا القانون اختصاصات هذه المحكمة على النحو التالى :

١ - الرقابة على دستورية القوانين واللوائح .

٢ - الفصل فى تنازع الاختصاص بتعيين الجهة المختصة من بين جهات القضاء أو الهيئات ذات الاختصاص القضائى ، وذلك إذا ما رفعت الدعوى عن موضوع واحد أمام جهتين منها ولم تتخل إحداهما عن نظرها أو تخلت كلتاهما عنها .

٣ - الفصل فى النزاع الذى يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين صادر أحدهما عن إحدى الجهات القضائية أو ذات الاختصاص القضائى ويكون الآخر صادرا عن جهة أخرى من هذه الجهات ذاتها .

٤ - كذلك ، فإنه بموجب نص المادة ٢٦ من القانون المذكور ، فإن المحكمة الدستورية العليا هى وحدها التى تختص بتفسير نصوص القوانين الصادرة عن السُّلطة التشريعية والقرارات بقوانين الصادرة عن رئيس الدولة ، وذلك فى حالة وجود خلاف بشأنها عند التطبيق .

والملاحظ ، أنه بموجب نص المادة ٢٧ من القانون المذكور ، فإنه يجوز للمحكمة الدستورية العليا - وفى جميع الحالات - أن



الرئيس مبارك ورجال القضاء

تقضى بعدم دستورية أى نص فى قانون أو لائحة يعرض لها عند مباشرتها لاختصاصها، ويكون ذا صلة بالنزاع المعروض عليها.

وتمارس المحكمة الدستورية العليا عملها وفقا للمادة ٢٩ من القانون فى مراقبة دستورية القوانين واللوائح بإحدى طريقتين:

١ - فى حالة ما إذا ثبت لإحدى المحاكم أو لإحدى الهيئات ذات الاختصاص القضائى، أثناء نظر دعوى معينة، أن ثمة عيبا بعدم الدستورية يشوب نصا معينا فى قانون أو لائحة ويكون هذا النص لازما للفصل فى النزاع المعروض، فإن المحكمة أو الجهة القضائية المعنية تقرر وقف سير الدعوى وتحيل الأمر إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل فى مدى دستورية هذا النص.

٢ - إذا كان هناك دفع من أحد الخصوم أثناء سير الدعوى التى تنظرها إحدى المحاكم أو إحدى الهيئات ذات الاختصاص القضائى بعدم الدستورية. ومتى ثبت لهذه المحكمة أو لتلك الهيئة القضائية أن هذا الدفع مبنى على أسس جدية، فإنها تؤجِّلُ النظر فى الدعوى وتحدد موعدا لا يتجاوز ثلاثة أشهر لرفع دعوى أمام المحكمة الدستورية العليا للفصل فى هذا الدفع، وإلا اعتبر هذا الدفع وكأنه لم يكن.

وطبقا لنص المادة ٤٩ من قانون المحكمة الدستورية العليا، فإن الأحكام التى تصدرها هذه المحكمة فى الدعاوى الدستورية، وكذا القرارات التفسيرية التى تصدرها تكون ملزمة لجميع سلطات الدولة وللكافة على حد سواء. وتنشر هذه الأحكام وتلك القرارات فى الجريدة الرسمية - وبغير مصروفات - خلال مدة أقصاها خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها (المادة ٤٩/ ٢).

ويترتب على الحكم بعدم الدستورية عدم جواز تطبيقه من اليوم التالى لنشره فى الجريدة الرسمية. وفى حالة الحكم بعدم دستورية نص جنائى، فإن الأحكام التى تكون صدرت بالإدانة استنادا إليه تعتبر كأن لم تكن.

وواقع الأمر، فلقد قُدِّرَ للمحكمة الدستورية العليا أن تضطلع منذ إنشائها عام ١٩٧٩ بدور كبير فى مجال دعم الشرعية القانونية واحترام الدستور، بل وفى التأثير عموما فى الأوضاع القائمة فى المجتمع، وذلك من خلال موقعها كهيئة قضائية ذات مكانة رفيعة.

ويمكننا، فى هذا المقام، أن نشير - وعلى سبيل المثال - إلى جانب من إسهامات المحكمة الدستورية العليا فى مجال دعم الشرعية القانونية وإرساء دعائم المجتمع الديمقراطى فى مصر، وذلك من خلال إيراد الأمثلة الآتية:

فمثلاً، يلاحظ أن المحكمة كان لها موقفها الحاسم إزاء مسألة الاستثناءات التى كانت مقررة لصالح بعض الأفراد ممن ينتمون إلى مهن معينة. فقد اعتبرت المحكمة الدستورية العليا أن هذه الاستثناءات تنال ولاشك من قاعدتى تكافؤ الفرص والمساواة، واللتين كفلهما الدستور بمقتضى المادتين ٨ و ٤٠ كأساس للتمتع بالحقوق بالنسبة لجميع المواطنين. واستنادا إلى الحكم الشهير الذى أصدرته المحكمة فى قضية الاستثناءات هذه، ألغيت كافة الامتيازات والاستثناءات الخاصة التى كانت مقررة لبعض فئات المواطنين كأبناء أعضاء هيئة التدريس بالجامعات، وأبناء وزوجات وإخوة الشهداء أو المفقودين من أفراد القوات المسلحة والعاملين المدنيين بها، وأبناء المناطق النائية ومحافظات الحدود، وحملة بعض الأوسمة.

وهناك أيضا الحكم المهم الذى أصدرته المحكمة عام ١٩٨٣ فى شأن الخلاف بين الحكومة ونقابة المحامين. فقد انتهت المحكمة فى هذا الحكم إلى التوكيد على حقيقة أن المشرِّعَ الدستورى - وبموجب المادة ٥٦ من

الدستور – قد ألزم المشرِّعَ العادى بألا يصدر من التشريعات ما ينال من مبدأ الحرية النقابية. وبناءً على ذلك، فإن القانون الصادر بشأن إنهاء مدة عضوية نقيب المحامين وأعضاء مجلس النقابة، يكون – فى رأى المحكمة – قد انطوى على مخالفة صريحة لنص المادة ٥٦ سالفة الذكر، وهو الأمر الذى يستلزم الحكم بعدم دستوريته.

وفيما يتعلق بوجوب كفالة الحق فى التمتع بحرية الرأى لجميع المواطنين، وكذا حقهم فى تكوين الأحزاب السياسية، كان للمحكمة الدستورية العليا إسهامها الكبير أيضا. فبمناسبة اعتراض بعض المواطنين على إبرام معاهدة السلام بين مصر وإسرائيل فى عام ١٩٧٩، ومبادرة الحكومة إلى حرمانهم من الحق فى تكوين أحزاب سياسية بسبب آرائهم المعارضة هذه، خلصت المحكمة إلى التوكيد بوضوح على حقيقة أنه وإن كان للمعاهدة الدولية قوتها الإلزامية فى مواجهة أطرافها، إلا أن ذلك لا يحول دون مناقشتها من جانب المواطنين. كما أن حرمان بعض المواطنين من حقهم فى تكوين الأحزاب السياسية استنادا إلى مثل هذه المعارضة إنما يشكل تصرفا مخالفا لما تضمنته المادتان ٥ و ٤٧ من الدستور واللتان اعتبرتا أن حرية الرأى وحق تكوين الأحزاب السياسية، وكذلك حق كل مواطن فى الترشيح لعضوية المجالس النيابية هى من الركائز الأساسية لأى نظام ديمقراطى سليم.

وعلى العموم، فإنه باستقراء فقه المحكمة الدستورية العليا، يلاحظ أنها قد اضطلعت بالدور المنوط بها مستلهمة فى ذلك عددا من المبادئ أو الأسس الحاكمة، نذكر منها على سبيل المثال:

١ – إن الدستور المصرى يلزم النظر إليه فى مجمله عند البحث فى تحديد نطاق الحقوق والحريات التى كفلها. فمثل هذه النظرة الكلية فى التفسير هى التى تمثل ولا شك المدخل الصحيح لتحقيق التوافق بين النصوص الدستورية وبعضها البعض.

٢ – ويتصل بذلك أيضا حقيقة أن المبادئ والقيم المختلفة التى تضمنها الدستور لا ينبغى أن تفسر بمعزل عن الواقع الاجتماعى والسياسى الذى يشكل البيئة المحيطة. ومؤدى ذلك، وفى عبارة أخرى، أن مثل هذه المبادئ وتلك القيم لابد أن يؤخذ بعين الاعتبار عند تفسيرها أو الاسترشاد بها حقيقة كونها ذات طبيعة متطورة تستجيب والتطورات الحادثة فى المجتمع برمته. وقد اعتبر البعض – وبحق – أن الوظيفة التى تضطلع بها المحكمة الدستورية العليا فى هذا الخصوص تعد واحدة من أهم وظائفها على وجه العموم.

٣ – وأما المبدأ الحاكم الثالث الذى تجدر الإشارة إليه فى هذا الخصوص، فيتمثل فى حقيقة أن المحكمة الدستورية قد حرصت دوما على ألا تكون طرفا فى خصومة أو نزاع مع أى من السلطتين التشريعية أو التنفيذية، وذلك ضمانا للمحافظة على استقلاليتها التامة وحياديتها المطلقة. وعلى ذلك، فقد استقر الرأى – سواء على مستوى الفقه أو على مستوى القضاء – على أنه لا ينبغى للمحكمة الدستورية العليا أن تسعى لفرض أى نوع من الرقابة من جانبها على السلطة التقديرية للمشرع، كما لا ينبغى لها أن تقوّم الدوافع التى حملت السُّلطة التشريعية على إصدار قوانين معينة.



لوحة رؤساء مجلس الشعب على مر العصور

التنظيم السياسى والأحزاب السياسية

اتسمت المرحلة التى أعقبت قيام ثورة ١٩٥٢ بمحاولة توطيد أركان النظام الجديد وكسب التأييد الجماهيرى له وتصفية المعارضة الموجهة ضده.

وقد قام الحكام الجدد بالضرب بعنف على مظاهر المعارضة التى صدرت من اليمين أو اليسار. كما قاموا بعملية تطهير واسعة فى داخل المؤسسات المختلفة كالجيش والشرطة وأجهزة الخدمة المدنية.

أما الأحزاب السياسية، فقد طلب منها أولا تطهير نفسها من العناصر الفاسدة، وبدأت عملية مواجهة بين الأحزاب والنظام الجديد انتهت فى ١٦ يناير ١٩٥٣ بصدور قانون حل الأحزاب السياسية.

أولا: مرحلة التنظيم السياسى الواحد ١٩٥٣-١٩٧٦

بصدور قانون حل الأحزاب السياسية دخلت مصر مرحلة التنظيم السياسى الواحد والتى استمرت حتى عام ١٩٧٦ حين أعلن الرئيس السادات عن قيام التعددية الحزبية فى البلاد. وشهدت البلاد خلال هذه الفترة عدة تنظيمات وذلك على النحو التالى:

١ - هيئة التحرير:

فى ٢٣ يناير ١٩٥٣ تم الإعلان عن قيام هيئة التحرير والتى اعتبرت بديلا عن الأحزاب السياسية. كان الدافع الأساسى لتأسيسها هو خلق نوع من التعبئة السياسية الشاملة خلف قيادة الثورة.

قد عكس النظام الأساسى لهيئة التحرير، الذى اتخذ من "الاتحاد والنظام والعمل" شعارا له، أهداف المرحلة الانتقالية. فقد انقسمت الأهداف إلى داخلية وأخرى خارجية، وكانت الأهداف الداخلية تتمثل فى تحقيق المصالح الأساسية للشعب، وإقامة مجتمع على أساس الإيمان بالله والوطن والثقة بالنفس، وتحقيق العدالة الاجتماعية، وكفالة الحقوق والحريات السياسية والاجتماعية، وتبصير المواطنين بواجباتهم.

أما الأهداف الخارجية فقد تمثلت فى تحرير البلاد من الاستعمار بكافة صوره وأشكاله، وتمكين السودان من تقرير مصيره دون أى تأثير خارجى، ودعم الصلات مع الشعوب العربية، وتعزيز ميثاق جامعة الدول العربية.

٢ - الاتحاد القومى:

وفى ١٦ يناير ١٩٥٦ أعلن الرئيس عبدالناصر نهاية المرحلة الانتقالية وطرح الدستور الجديد للاستفتاء. وتبعا لدستور ١٩٥٦ فقد ظلت الأحزاب السياسية غير مصرح بها وبدلا من هيئة التحرير نص الدستور على تنظيم جديد هو الاتحاد القومى ليكون "البوتقة السياسية التى ينخرط فيها الشعب بكل طبقاته".

ومن الملاحظ أنه رغم أن الاتحاد القومى كان

قد أنشئ ليحل محل هيئة التحرير إلا أن هيئة التحرير قد ظلت قائمة من الناحية القانونية حتى ديسمبر ١٩٥٧ أى لمدة تقرب من العامين بعد إنشاء الاتحاد القومى.

ولم يكن الاتحاد القومى- عند عبدالناصر وقادة الثورة - مجرد هيئة سياسية لملء الفراغ الذى أوجده حل الأحزاب السياسية.

فقد كان بالنسبة لهم لا يندرج تحت نظام الحزب الواحد أو التعدد الحزبى باعتبار أن النظامين " لا يناسبان احتياجات الوطن " فى تلك المرحلة فكان الاتحاد القومى تعبيرا عن مصر كلها فهو كما قال عبدالناصر " يمثل الشعب كله " .

وقد تشكلت اللجنة التنفيذية العليا للاتحاد القومى بالقرار ١ لسنة ١٩٥٧ . وطبقا للوثيقة التى صدرت عن اللجنة التنفيذية العليا للاتحاد القومى فى ١٩٥٧، فقد تبلورت فكرة الاتحاد القومى فى إيجاد وحدة فى العمل والفكر والإرادة، ونصت على أنها " وحدة الشعب العربى فى الوطن العربى المتحرر من كل أثر من آثار الاستعمار وأعوانه والذى يقرر مصيره ومستقبله بإرادته " .

ومن الملاحظ عند قراءة الوثيقة أن الاتحاد القومى قد عكس أهداف المرحلة على نحو أكثر وضوحا، إذ تم تعريف المجتمع باعتباره " المجتمع الاشتراكى الديمقراطى التعاونى " ، وأشارت الوثيقة إلى هدف " تحقيق الديمقراطية السليمة التى تُشعرُ الشعب أنه يحكم نفسه بنفسه " .

وعندما قامت الوحدة مع سوريا فى فبراير ١٩٥٨ تشكلت لجان الاتحاد القومى فى سوريا باعتبارها الإقليم الشمالى للجمهورية العربية المتحدة، ثم تقرر فيما بعد إدماجُ التنظيمين فى اتحاد قومى واحد.

وقد انقسمت تنظيمات الاتحاد القومى إلى أربعة مستويات هى: - مستوى التنظيمات المحلية، مستوى المناطق، المستوى الإقليمى ثم المستوى القومى (عموم الجمهورية). وقد



الرئيس الراحل جمال عبدالناصر يرأس اجتماع الاتحاد الاشتراكى العربى

اعتبر هذا المستوى الأخير طبقا للنظام الأساسى أعلى سلطة تنفيذية فى الاتحاد القومى، وأنيط بها تنفيذ البرامج والسياسات التى يضعها المؤتمر العام واللجنة العامة.

٣ - الاتحاد الاشتراكى العربى:

أدى الانفصال السورى فى سبتمبر ١٩٦١ واكتشاف أن قادته كانوا ممن تولوا مناصب أساسية فى الاتحاد القومى إلى طرح آثار مهمة على تفكير عبدالناصر وهيكل نظام حكمه وإلى إعادة النظر فى عدد من الأفكار والمؤسسات السياسية.

وفيما يتعلق بهيكل التنظيم السياسى، أصدر عبدالناصر فى ٢٩ أكتوبر ١٩٦٢ قراراً بتشكيل اللجنة التنفيذية العليا للاتحاد الاشتراكى العربى، وصدر القانون الأساسى له فى ٨ ديسمبر ١٩٦٢، ثم تم فتح باب الانضمام إلى عضوية التنظيم الجديد فى يناير ١٩٦٣.

ويمكن القول أن الأساس الاجتماعى للاتحاد الاشتراكى العربى كان هو الخاصية الرئيسية المميزة له عن التجربتين السابقتين عليه فى مجال المحاولة للتوصل إلى صيغة للتنظيم السياسى فى أعقاب ثورة يوليو ١٩٥٢. فقد تميز عن سابقيه بخاصيتين: الأولى هى الضيق النسبى لنطاقه فقد أصبح الاتحاد الاشتراكى تجمعا "لتحالف قوى الشعب العاملة" وليس تجمعا للشعب كله أو تعبيرا عن مصالح مصر كلها فى تنظيم واحد. أما الثانية فهى الوضع المتميز للعمال والفلاحين عن طريق ضمان نصف مقاعد التنظيمات الشعبية والسياسية المنتخبة على كافة المستويات لهاتين الفئتين.

وقد عبر الاتحاد الاشتراكى عن أهداف تلك المرحلة التى تجسدت فى فكر واضح تمثل فيما يلى:

١- سيطرة الدولة على الاقتصاد الوطنى، وإقامة قطاع عام يضطلع بالدور الرئيسى فى عملية التنمية، وقد قامت السياسات الاشتراكية فى فكر النظام على دعامتين هما الكفاية والعدل. وكانت الكفاية تعنى



حسين الشافعى يرأس اجتماع الاتحاد الاشتراكى العربى



الرئيس الراحل جمال عبدالناصر خلال إحدى اجتماعات اللجنة المركزية

توسيع قاعدة الثروة الوطنية وتحقيق تنمية شاملة. أما العدل فيعنى تكافؤ الفرص أى نصيب عادل لكل مواطن فى الثروة.

٢ - القومية، وتعنى الانتماء إلى الشعب المصرى من ناحية والولاء للأمة العربية من ناحية أخرى.

٣ - الحل السلمى للصراع الطبقى، إذ اعتبر الصراع الطبقى ظاهرة حتمية لا يمكن حلها بالعنف وإنما سلميا من خلال تذويب التناقضات بين الطبقات فى ظل الاشتراكية حيث تتفاعل قوى الصراع ديمقراطيا وتحل خلافاتها بالأسلوب البناء والتنافس المشروع.

٤ - الديمقراطية، ويقصد بها وضع السلطة كلها فى يد الشعب.

٥ - الالتزام بالدين، حيث تم التأكيد على حرية العقيدة والعبادة، وعلى أن التوجهات الأيديولوجية للنظام نابعة من مبادئ الدين الحنيف.

وقد تمثلت وظائف الاتحاد الاشتراكى فى تنمية المجتمع والتنشئة السياسية والرقابة على الأجهزة الإدارية. أما البنية التنظيمية للاتحاد الاشتراكى فقد انقسمت إلى مستويات ثلاثة، الأول قاعدى يتمثل فى الوحدة الأساسية، والثانى وسيط يضم بدوره مستويين فرعيين: مستوى المدينة ومستوى المحافظة، أما الثالث، فهو قيادى يتمثل فى المؤتمر القومى العام واللجنة العامة (الأمانة العامة واللجنة التنفيذية العليا).

وقد ظل هذا التقسيم معمولا به وفقا لقانون ١٩٦٢ حتى صدر قانون ١٩٦٨ الذى غير اسم اللجنة العامة إلى اللجنة المركزية، واستحدث منصب رئيس الاتحاد الاشتراكى. وتراوح تكوين المستويات المختلفة للاتحاد الاشتراكى بين التعيين والانتخاب من فترة لأخرى وحسب التطورات السياسية.



٤ - نقد التنظيم الواحد والانتقال إلى تعدد الأحزاب:

شهدت مصر فى الفترة ما بعد هزيمة يونيو ١٩٦٧ واندلاع مظاهرات فبراير وأكتوبر ١٩٦٩ أزمة مشاركة. وعلى الرغم من صدور بيان ٣٠ مارس ١٩٦٨ الذى أرجع فيه الرئيس عبدالناصر قصور الاتحاد الاشتراكى إلى عدم قيامه على أساس الانتخاب الحر المباشر، إلا أن البيان لم يسفر فى التطبيق عن الشئ الكثير بل واجه الاتحاد الاشتراكى نفسه مشكلة تمثلت فى عدم وجود الكوادر الكافية بداخله لشغل عضوية لجانه على المستويات المختلفة.

وقد أدى ذلك إلى تنامى دعوة سياسية فى البلاد تدعو إلى توسيع الحقوق الديمقراطية للمواطنين، وتطالب بالسماح للتيارات السياسية المختلفة بالتعبير عن نفسها.

وفى هذه الظروف تُوفِّىَ عبدالناصر فى سبتمبر ١٩٧٠، وتولى أنور السادات مقاليد الحكم. وقد أسهم غياب القيادة الكارزمية المتمثلة فى شخص عبدالناصر فى ازدياد أزمة التنظيم الواحد إذ حدث فراغ سياسى على مستوى القمة، وكان من شأنه حدوث صراع سياسى ما بين السادات ورجال ١٥ مايو. وقد استخدم السادات فى هذا الصراع ورقة الديمقراطية إذ صور الصراع على أنه صراع ضد الاستبداد والحكم المطلق، وطرح شعارى سيادة القانون ودولة المؤسسات.

وقد تلاحقت التطورات فأصدر السادات فى أبريل ١٩٧٤ ما سمى بورقة أكتوبر التى أقرت مفهوم التنظيم السياسى الواحد، ولكنها أكدت على أن يكون تحالف قوى الشعب إطارا صحيحا للوحدة الوطنية تعبر من داخله كل قوى التحالف عن مصالحها المشروعة وآرائها، وبحيث تتضح الاتجاهات التى تحظى بتأييد الأغلبية والتى يجب أن تتبناها الدولة.

وفى أغسطس ١٩٧٤ أصدر السادات ورقة تطوير الاتحاد الاشتراكى التى دعا فيها إلى إعادة النظر فى شكل التنظيم السياسى حتى يكون الاتحاد الاشتراكى «بوتقة حوار تنصهر



الرئيس الراحل أنور السادات يعلن قيام المنابر بمجلس الشعب

فيها الأفكار المتعارضة وتتبلور فيها الاتجاهات».

وقد تم فى أعقاب صدور هذه الوثيقة وحتى انعقاد المؤتمر القومى العام الثالث للاتحاد الاشتراكى فى يوليو ١٩٧٥ إجراء حوار واسع انتهى إلى تقرير أعدته لجنة منبثقة عن اللجنة المركزية لخصت اتجاهات الرأى العام بخصوص هذه المسألة.

وأكد التقرير على تأييد الفلاحين والعمال والشباب والتنظيم النسائى لاستمرار الاتحاد الاشتراكى باعتباره ممثلا للوحدة الوطنية، وإلى رفض مفهوم الأحزاب «الذى دعا إليه المثقفون ورجال الفكر». وخلص التقرير إلى أن الكثرة تطالب بالإبقاء على الاتحاد الاشتراكى مع تطويره ديمقراطيا.

ومن الملاحظ أن هذه الكثرة وهى تطالب بتطوير الاتحاد الاشتراكى إنما تريد له - مع ورقة التطوير - أفضل ما فى النظام الحزبى وهو تعدد الاتجاهات والمنابر والمعارضة الفعالة.

ويرى فريق كبير من هذه الكثرة «أن ذلك يفتح الباب فى المستقبل أمام الأحزاب إن إرادتها جماهير شعبنا». وأوصى التقرير بإقامة المنابر لتعبر عن الاتجاهات المتعددة داخل الاتحاد الاشتراكى.

وفى يوليو ١٩٧٥ صدر قرار المؤتمر القومى العام للاتحاد الاشتراكى بشأن السماح بإنشاء منابر فى داخل الاتحاد على أساس أنها منابر للرأى فى إطار الالتزام بمواثيق الثورة الأساسية.

وهكذا وفى نهاية ١٩٧٥، وبعد اجتماع المؤتمر القومى، ثم صدور النظام الأساسى للاتحاد الاشتراكى فى سبتمبر، كان الاتجاه الغالب هو رفض التعدد الحزبى والإبقاء على الاتحاد الاشتراكى مع تطويره بإدخال صيغة المنابر بداخله.

وقام رئيس الجمهورية بتعيين «لجنة مستقبل العمل السياسى» فى يناير ١٩٧٦ «لدراسة موضوع المنابر ودورها فى دعم الديمقراطية وأثر ذلك على مستقبل العمل السياسى فى مصر». ووصفت مهمة تلك اللجنة بأنها «لجنة

استماع وتحديد اتجاهات لمعرفة آراء قطاعات الشعب المختلفة».

وقد تكونت لجنة مستقبل العمل السياسى فى يناير ١٩٧٦ فشملت ١٦٨ عضوا، وعقدت ١٦ اجتماعا فيما بين ٢ فبراير، و٩ مارس ١٩٧٦ وأسفرت المناقشات عن بروز أربعة اتجاهات رئيسية:

١- اتجاه الأغلبية (١٣٥ عضوا) ودعا إلى تطوير الاتحاد الاشتراكى مع إقامة منابر ثابتة فى داخله بما يدعم من فاعلية التنظيم مع التحذير من صيغة التعدد الحزبى فى هذه المرحلة.
٢- اتجاه الإبقاء على الاتحاد الاشتراكى فى صورته التى كان عليها مع إعطائه فاعلية من خلال منابر متحركة فى داخله. وأيد هذا الاتجاه ٣٤ عضوا.
٣- اتجاه إقامة الأحزاب السياسية باعتبارها الصورة المثلى للتعبير عن الرأى المعارض وإقامة الحياة الديمقراطية. وأيد هذا الاتجاه ٨ أعضاء.
٤- اتجاه السماح بإقامة منابر داخل وخارج الاتحاد الاشتراكى.

وقد شهدت الشهور الأولى من عام ١٩٧٦ حوارا عريضا حول مستقبل الحياة السياسية فى مصر.

وقد شارك فى هذا الحوار تيارات عدة. فرأى البعض أن الاتحاد الاشتراكى لم يعد قادرا على احتواء عمل النشاط السياسى للجماهير «بعد أن فقد ثقة الناس تماما» بعد هزيمة ١٩٦٧ وأن على الثورة «أن تصل إلى صيغة لنظامها الديمقراطى على نحو يسمح بوجود الأحزاب السياسية».

من ناحية أخرى انطلقت الأقلام الليبرالية وأساتذة القانون الدستورى فى الهجوم على مفهوم التنظيم السياسى الواحد وذلك من خلال التأكيد على أهمية تعدد الآراء وضمان الحريات العامة والرقابة على السلطة الحاكمة.

وقد ساعدت هذه البيئة السياسية على أن يسود فى النهاية اتجاه إقامة المنابر فى داخل الاتحاد الاشتراكى.

ودار حوار طويل آخر حول عدد المنابر التى يسمح لها بالنشاط، ووصل عدد المنابر التى طالب البعض بقيامها إلى ٤٠ منبرا.

ثم قرر السادات فى مارس ١٩٧٦ السماح لثلاثة منابر بالقيام بتمثيل اليمين (ممثلا فى تنظيم الأحرار الاشتراكيين) والوسط (تنظيم مصر العربى الاشتراكى) واليسار (تنظيم التجمع الوطنى التقدمى الوحدوى). وخاضت هذه المنابر معركة انتخابات مجلس الشعب فى صيف ذلك العام.

وفى أول اجتماع لمجلس الشعب فى ٢٢ نوفبر ١٩٧٦ أعلن الرئيس السادات تحويل التنظيمات السياسية الثلاثة إلى أحزاب، ثم صدر قانون الأحزاب السياسية فى يونيو ١٩٧٧.

ثانيا: مرحلة تعدد الأحزاب ١٩٧٧-١٩٩٥

١ - التعددية الحزبية في عهد الرئيس السادات ٧٧-١٩٨١

أ - قانون الأحزاب

بصدور قانون الأحزاب عام ١٩٧٧ تحول النظام السياسى فى مصر رسميا إلى التعددية الحزبية، إلا أنه من الملاحظ أن الإعلان عن قيام الأحزاب بمقتضى هذا القانون لم يكن يعنى إلغاء تنظيم الاتحاد الاشتراكى، بل إن هذا القانون كان قد أعطى للاتحاد الاشتراكى صلاحيات واسعة فى الموافقة على تشكيل الأحزاب.

فبمقتضى المادة «٧» من قانون الأحزاب (قبل تعديله فى ١٩٨١) يقدم طلب تأسيس الحزب إلى أمين اللجنة المركزية للاتحاد الاشتراكى ثم يعرض الأمر على اللجنة المنصوص عليها فى المادة ٨ من القانون خلال ١٥ يوما من تاريخه.

وتتكون هذه اللجنة وفقا للمادة ٨ من أمين اللجنة المركزية للاتحاد الاشتراكى (رئيسا) ووزير العدل والوزير المختص بالتنظيمات الشعبية والسياسية ووزير الداخلية، بالإضافة إلى ثلاثة أعضاء من غير المنتمين إلى أى حزب سياسى.

ويشترط أن يكون الأعضاء الثلاثة من رؤساء الهيئات القضائية السابقين أو نوابهم ويصدر باختيارهم قرار من رئيس اللجنة المركزية.

وقد تم تعديل هذه المادة بالقرار بقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٨١ الذى جعل لجنة شئون الأحزاب يرأسها رئيس مجلس الشورى وتضم ثلاثة وزراء (العدل - الداخلية - شئون مجلسى الشعب والشورى) إلى جانب ثلاثة من رؤساء الهيئات القضائية السابقين أو نوابهم يختارهم رئيس اللجنة.

ولما كان للجنة حق قبول أو رفض إنشاء الحزب، فإنه يمكن الطعن قضائيا فى قراراتها وذلك أمام المحكمة الإدارية العليا التى يرأسها رئيس مجلس الدولة على أن ينضم إلى تشكيلها عدد مماثل من الشخصيات العامة يختارهم وزير العدل.

وقد اشترط القانون لتأسيس أى حزب ألا تتعارض مبادئه مع مبادئ الشريعة والحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى والنظام الاشتراكى الديمقراطى والمكاسب الاشتراكية، وألايقوم الحزب على أساس طبقى أو طائفى أو فئوى أو جغرافى أو على أساس التفرقة بسبب الجنس أو الأصل أو الدين أو العقيدة.

وقد أضيف إلى هذه المبادئ فى عام ١٩٧٩ بعد توقيع معاهدة السلام مع إسرائيل ألا يكون من بين مؤسسى أى حزب أو قياداته من يدعو لمبادئ تتعارض مع هذه المعاهدة.

ب - الأحزاب السياسية فى عهد الرئيس السادات:

حزب مصر العربى الاشتراكى (الحزب الوطنى الديمقراطى)

تأسس حزب مصر العربى الاشتراكى فى نوفمبر ١٩٧٧ وكان امتدادا لمنبر الوسط ورأسه ممدوح سالم رئيس الوزراء فى ذلك الوقت. وفى صيف ١٩٧٨ أعلن الرئيس السادات تأسيس الحزب الوطنى الديمقراطى وتولى بنفسه منصب رئيس الحزب. وبمجرد تأسيس الحزب الوطنى انتقلت إليه أغلبية قيادات وأعضاء حزب مصر العربى الاشتراكى.

ويتمثل الإطار الفكرى للحزب فى مجموعة من المفاهيم العامة مثل تحقيق التنمية والديمقراطية والاستقرار. ويقدم الحزب نفسه باعتباره الوريث الطبيعى لثورة يوليو ١٩٥٢ فى مراحلها المختلفة.

ومن الناحية الاقتصادية يؤكد الحزب على دور القطاع العام فى عملية التنمية الاقتصادية مع تشجيع القطاع الخاص. واعتمد الحزب على قدرته على تقديم الخدمات من خلال أجهزة الدولة المختلفة باعتباره حزب الأغلبية.

حزب الأحرار الاشتراكيين:

تأسس الحزب فى نوفمبر ١٩٧٦ وهو امتداد لمنبر اليمين فى إطار الاتحاد الاشتراكى ورأسه مصطفى كامل مراد. ينادى الحزب بالليبرالية الاقتصادية والسياسية والحد من دور الدولة فى المجالات المختلفة، وقد قل نفوذ الحزب بعد ظهور حزب الوفد الجديد الذى يعبر أيضا عن الليبرالية. وقد تولى مصطفى كامل مراد رئيس الحزب المعارضة البرلمانية فى ١٩٧٦ وذلك بعد أن حصل منبر الأحرار على عدد المقاعد التالى لحزب مصر العربى فكان بذلك أول زعيم للمعارضة البرلمانية بعد ثورة يوليو. كان الحزب قد حصل على ٢٢ مقعدا فى تلك الانتخابات إلا أن أحد عشر عضوا من أعضاء الحزب فى البرلمان انضموا فيما بعد إلى حزب الأغلبية. وقد أيد الحزب الرئيس السادات فى أحداث يناير ١٩٧٧، كما أيد قانون حماية الجبهة الداخلية الذى صدر عقب تلك الأحداث، ثم أيد زيارة السادات إلى القدس.

ونظرا لهذا التقارب، أعلن رئيس الحزب فى ٢ نوفمبر ١٩٧٨ بعد لقائه مع حسنى مبارك نائب رئيس الحزب الوطنى وقتها عن قيام ائتلاف بين الحزب الوطنى وحزب الأحرار



الشارع المصرى خلال الانتخابات

«لتوحيد الجهود فى الخطوط العريضة لسياسة الحزبين تحقيقا للمصالح العليا لمصر» وأن مثل هذا الائتلاف «يتم عادة فى الفترات التاريخية الهامة التى تقرر مصير البلاد».

وفى ٢ يوليو ١٩٧٩ قرر حزب الأحرار إلغاء ائتلافه مع الحزب الوطنى وقال رئيسه إن الأهداف من وراء الائتلاف «قد تحققت وأصبح دور الحزب فى المرحلة القادمة لا يستلزم الائتلاف» وأعلن أن الحزب «سيقوم بدوره كحزب معارض».

حزب التجمع الوطنى التقدمى الوحدوى:

تأسس الحزب فى نوفمبر ١٩٧٦ باعتباره امتدادا لمنبر اليسار ورأسه خالد محى الدين وجمع بداخله عددا من التيارات السياسية هى الناصريون «حتى تم إنشاء الحزب الناصرى فى عهد الرئيس مبارك»، والماركسيون، والتيار القومى الوحدوى، وما يطلق عليه التيار الدينى المستنير.

وقد نص برنامج الحزب على أن التجمع «تنظيم جماهيرى يتسع لكافة التيارات والقوى الوطنية والتقدميين والوحدويين التى تعمل من أجل تحقيق الحرية والاشتراكية والوحدة وتقبل العمل فى إطار التجمع ملتزمة بلائحته الأساسية وبرنامجه السياسى باعتباره البرنامج الموحد للنضال المشترك لكل فصائل اليسار».

وينظر حزب التجمع إلى نفسه على أنه المعبر الحقيقى عن أهداف ثورة ١٩٥٢، ويدعو برنامجه إلى الوقوف ضد محاولات الردة عن المكتسبات الاجتماعية للعمال والفقراء ومتوسطى الدخل والفلاحين، ويدافع عن القطاع العام فى العملية الاقتصادية والدور الاجتماعى للدولة، وكذلك يدعو إلى تحقيق الوحدة العربية. وقد دخل الحزب فى مواجهة مع السادات خاصة بعد أحداث يناير ١٩٧٧.



الشارع المصرى خلال الانتخابات



سعد زغلول

حزب الوفد الجديد:

حزب الوفد الجديد هو امتداد لحزب الوفد الذى نشأ قبل ثورة يوليو ١٩٥٢ . وقد تقدم بطلب إلى لجنة الأحزاب فى يناير ١٩٧٨ ، ووافقت اللجنة على تأسيس الحزب فى ٤ فبراير ١٩٧٨ . فتأسس الحزب برئاسة فؤاد سراج الدين .

ولكن الحزب لم يقدر على الاستمرار طويلاً إذ سرعان مادخل فى مواجهة مع نظام السادات فقررت الجمعية العمومية للحزب فى ٢ يونيو ١٩٧٨ حل الحزب إلا أن اللجنة العليا اكتفت بإصدار قرار بتجميد النشاط . وعاد الحزب ليمارس نشاطه فى عهد الرئيس مبارك .

ويمثل الوفد الفكر الليبرالى فى شقيه السياسى والاقتصادى، ويعطى أولوية لمسألة الإصلاح السياسى باعتبارها ضرورة لتحقيق الإصلاح الاقتصادى، كما يركز على قضية الحريات وحقوق الإنسان وإلغاء القوانين الاستثنائية .

حزب العمل الاشتراكى:

تأسس حزب العمل الاشتراكى عام ١٩٧٨ برئاسة إبراهيم شكرى الذى كان وزيرا للزراعة فى حكومة ممدوح سالم . وقد شجع السادات قيام هذا الحزب وأوعز إلى مجموعة من نواب الحزب الوطنى بالانضمام إليه ، وكان الهدف هو خلق حزب معارض له علاقة طيبة بالنظام بعد المعارضة الشديدة التى واجهها السادات من حزبى التجمع والوفد .

واستمرت مساندة الحزب الوطنى لحزب العمل بعد ذلك وخاصة فى انتخابات ١٩٧٩ حيث أخلى الحزب الوطنى عددا من الدوائر لحزب العمل مما أدى إلى فوز الحزب بتسعة وعشرين مقعدا فى مجلس الشعب . ولكن سياسات السادات بعد ذلك ، وخاصة توقيع اتفاقية السلام مع إسرائيل ، أدت إلى زيادة معارضة حزب العمل . وأدى ذلك إلى انسحاب أعضاء الحزب الوطنى من حزب العمل ، فتقلص عدد ممثلى الحزب فى مجلس الشعب إلى ٧ أعضاء .

ويُعتَبَرُ حزب العمل امتدادا لحركة مصر الفتاة التى أسسها أحمد حسين فى الثلاثينيات وتحولت إلى الحزب الاشتراكى فى الأربعينيات .

جـ - تعثر التجربة الحزبية فى عهد الرئيس السادات:

شهدت مرحلة التعدد الحزبى فى عهد الرئيس السادات (١٩٧٧-١٩٨١) عدة تحولات سياسية هامة أدت إلى تعثر التجربة الحزبية فى مراحلها الأولى . فقد أدى اندلاع أحداث يناير ١٩٧٧ والتى اتهم حزب التجمع أساسا بإشعالها إلى محاصرة نشاط الحزب والتضييق على العناصر اليسارية عموما بل



مصطفى باشا النحاس رئيس حزب الوفد

وتمت معاقبة العناصر غير اليسارية التى اصطدمت بالحكومة بسبب هذه الأحداث. من ناحية أخرى أدت المعارضة التى واجهها السادات عند زيارته إلى القدس إلى تصعيد المواجهة مع حزب العمل كما سبقت الإشارة، هذا فضلاً عن تصاعد الصدام مع حزب الوفد الأمر الذى أدى إلى تجميد الوفد لنشاطه.

ونتيجة لزيادة حركة الأحزاب السياسية ومعارضتها لسياسات السادات، بدأ النظام الحاكم فى التضييق من قنوات المشاركة السياسية واتبع فى ذلك عددا من الأساليب كان أهمها:

١ - إصدار مجموعة من القوانين التى تضيق على النشاط المعارض وكان من أهمها قانون العيب وقانون حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى.

كما تم تعديل قانون الأحزاب بحيث نص على شرط لشرعية الحزب وهو ألا يكون رئيسه أو أحد أعضائه المؤسسين من المعارضين لاتفاق السلام مع إسرائيل. كما تم تغيير قانون الانتخاب لمجلس الشورى بحيث تكون الانتخابات بالقائمة. ووفقاً لهذا القانون فإن الحزب الفائز بالأغلبية يحصل على كل مقاعد المجلس.

٢ - محاصرة النشاط السياسى لأحزاب المعارضة فقد كان من شأن استفتاء ١٩٧٨ قيام حزب الوفد بتجميد نشاطه، وكان من شأن ملاحقة حزب التجمع والمصادرة المتكررة لجريدته الأسبوعية «الأهالى» أن قام الحزب بحصر نشاطه داخل مقاره والتوقف عن إصدار الجريدة. وفى أغسطس ١٩٨١ تمت مصادرة أحد أعداد جريدة الشعب التى تصدر عن حزب العمل، ومجلة الدعوة الناطقة باسم الإخوان المسلمين.

٣ - العمل على إسقاط مرشحى المعارضة فى انتخابات ١٩٧٩ والتى لم يفلت منها سوى المستشار ممتاز نصار وذلك بالمقارنة بانتخابات ١٩٧١ و١٩٧٦.

٤ - تعقُّبُ الآراء المخالفة وقيام المدعى العام

الاشتراكى بالتحقيق مع بعض المفكرين حول أفكارهم فيما سُمِّىَ بالتحقيق السياسى أو المساءلة السياسية .

وقد وصلت الأمور إلى ذروتها فى الأسابيع القليلة قبل اغتيال السادات فى أكتوبر ١٩٨١ إذ بلغ الأمر أشده حيث جرت حركة اعتقالات واسعة النطاق شملت كافة التيارات السياسية . كما تم سحب رُخَص إصدار جرائد الشعب والدعوة والاعتصام وعدد من الجرائد المسيحية، وتم مداهمة بعض مقار الأحزاب بذريعة مواجهة الفتنة الطائفية .

٢ - التعددية الحزبية في عهد الرئيس مبارك (١٩٨١ -)

تولى الرئيس مبارك مقاليد الحكم فى مصر فى ١٥ أكتوبر ١٩٨١ فى ظروف سياسية بالغة الصعوبة، وكانت أولى مهام الرئيس هى العمل على إعادة الاستقرار إلى البلاد بعد التوتر الذى شهدته المرحلة الأخيرة من حكم السادات. وقد حدثت انفراجة سياسية بعد تولى مبارك وذلك عن طريق الإجراءات التى اتخذها مثل الإفراج عن المعتقلين السياسيين والالتقاء بهم، وإعادة بعض الصحف إلى الصدور، وتخفيف القيود على النشاط الحزبى . وقد ازداد عدد الأحزاب السياسية فى مصر فى عهد الرئيس مبارك حتى وصل عام ١٩٩٦ إلى ١٤ حزبا سياسيا هى كالتالى : -

أ - الحزب الوطنى الديمقراطى:

الحزب الوطنى الديمقراطى هو الحزب الذى أنشأه السادات فى عام ١٩٧٨ . وتولى رئاسته حتى وفاته فى ١٩٨١ . وقد تولى الرئيس مبارك منذ عام ١٩٨١ رئاسة الحزب .

ويستمد الحزب جانبا كبيرا من شرعيته من رئاسة مبارك له .

وقد قامت إيديولوجية الحزب منذ بداية عهد





الرئيس حسنى مبارك يلتقى وزعماء الأحزاب

الرئيس مبارك كما حددها برنامجه فى أربعة مبادئ أساسية هى الاشتراكية الديمقراطية، والقومية العربية، والقيم الدينية، والوسطية فى سائر المستويات الفكرية والاجتماعية والسياسية والاقتصادية. فالحزب يرفض مثلاً تأميم كافة أدوات الإنتاج وتدخل الدولة فى كل مجالات النشاط الاقتصادى، ولكنه يرفض فى الوقت ذاته الحرية الاقتصادية من دون قيد أو ضابط. وهو فى ذلك ينتهج "الوسطية" التى تتمثل فى المواءمة بين ضرورات القطاع العام وإيجابيات القطاع الخاص ومبادراته.

ويضم الحزب الوطنى الديمقراطى فى عضويته كبار رجال الدولة والمحافظين ومعظم قيادات الحكم المحلى. وتوجد درجة عالية من التطابق فى الأشخاص والمناصب بين تنظيم الحزب وجهاز الدولة. كما يتخذ الحزب من خطب وبيانات الرئيس مبارك خطط عمل له.

ويتمتع الحزب بالأغلبية فى مجلس الشعب. فقد خاض الحزب جميع الانتخابات البرلمانية التى جرت فى عهد الرئيس مبارك وحصل فيها جميعا على الأغلبية. فقد حصل فى انتخابات ١٩٨٤ على ٨٧٪ من أصوات الناخبين، ثم حصل على ٧٧٪ من الأصوات فى انتخابات ١٩٨٧، وحصل على ٧٨,٣٪ فى انتخابات ١٩٩٠. وفى انتخابات عام ١٩٩٥ حصل الحزب على ٣١٧ مقعدا فى مجلس الشعب.

وقد عكس البرنامج الانتخابى للحزب الوطنى فى عام ١٩٩٥ رؤيته لأولويات المرحلة الراهنة التى تمر بها مصر. فقد احتلت المشكلة الاقتصادية مكان الصدارة فى البرنامج وتم تناولها بدرجة عالية من التفصيل.

وقد حدد الحزب فلسفته بشأن معالجة المشكلة الاقتصادية فتمثلت فى سياسة السوق، بمعنى التحول من وضع يسيطر فيه القطاع العام إلى وضع يضطلع فيه القطاع الخاص بالعبء الأساسى فى عملية التنمية.

وقد عرض البرنامج للسبل المقترحة لمواجهة الآثار السلبية المتوقعة لعملية التحرير الاقتصادى والتحول إلى اقتصاد السوق، فاهتم بقضية البطالة وخاصة بين الشباب والتى اعتبرها من أهم التحديات التى تواجه الاستقرار السياسى حيث تستغلها قوى العنف والتطرف. ومن ذلك، فإن رؤية الحزب لعلاج البطالة تتمثل فى ثلاثة مستويات: أولها توفير مزيد من فرص العمل للشباب فى الزراعة بعد حل مشكلاتها الرئيسية، وفى الصناعة عبر تشجيع المشروعات الصناعية صغيرة الحجم كثيفة العمالة. وثانيها تقييد استخدام العمالة الوافدة. أما المستوى الثالث فيتمثل فى فتح آفاق الهجرة أمام الشباب المصرى للعمل بالخارج.

وقد اعتبر البرنامج أن تراجع القطاع العام أمام المنافسة من جانب القطاع الخاص من الآثار السلبية المحتملة أيضا لعملية التحرير الاقتصادى. وفى هذا الصدد فان العلاج - وفقا للحزب - يتمثل فى إصلاح الهياكل التمويلية للقطاع العام وإعادة جدولة ديونه حتى يستطيع الصمود أمام هذه المنافسة.

وقد تلت قضايا السياسة الخارجية والأمن القومى المصرى قضايا الاقتصاد فى أولويات الحزب الوطنى، كما جاء فى ترتيب برنامجه الانتخابى. وفى هذا الصدد، ركز البرنامج على ضرورة الحفاظ على انتماء مصر العربى والإسلامى والأفريقى وأهمية دعم العمل العربى المشترك والجامعة العربية، والإسهام المصرى فى حل المشكلات الأفريقية ومساندة منظمة المؤتمر الاسلامى وتطوير أدائها. كما ركز البرنامج أيضا على دور مصر ومسئوليتها فى جعل الشرق الأوسط منطقة منزوعة السلاح.

أما فيما يتعلق بالإصلاح السياسى فقد أشار الحزب إلى التزامه بالديمقراطية وتعميق المشاركة السياسية. ومن الجدير بالملاحظة أن البرنامج الانتخابى للحزب قد ربط إشاراته إلى



الرئيس حسنى مبارك يتحدث لقيادات الأحزاب

الديمقراطية فى أغلب الأحيان بالتمسك بالدستور الحالى وما ورد به من مبادئ وبنود.

ب - حزب الوفد الجديد:

بعد الانفراجة السياسية التى شهدتها المرحلة الأولى من فترة حكم مبارك، عاد حزب الوفد إلى ممارسة نشاطه السياسى وذلك فى عام ١٩٨٣ بموجب حكم قضائى رفض دعوى رفعتها هيئة قضايا الدولة ضد استئناف الحزب لنشاطه على أساس أنه كان قد حل نفسه وبالتالى يلزم أن يتقدم بطلب جديد إلى لجنة شئون الأحزاب. وقد دفع الوفد بأنه لم يحل نفسه، وإنما قام فقط بتجميد نشاطه. وقبلت المحكمة هذا الدفع واعتبرته حزبا قائما يحق له ممارسة النشاط.

وقد ترأس فؤاد سراج الدين حزب الوفد منذ بداية نشاطه فى عام ١٩٧٨. وقد خاض حزب الوفد الانتخابات البرلمانية عام ١٩٨٤ متحالفا مع جماعة الإخوان المسلمين، وحصل التحالف على ٥٧ مقعدا كان منها سبعة مقاعد للإخوان المسلمين. ثم خاض الانتخابات البرلمانية فى عام ١٩٨٧ مستقلا بعد أن أنهى تحالفه مع الإخوان وحصل على ٣٥ مقعدا. غير أن الحزب قد قاطع الانتخابات البرلمانية فى عام ١٩٩٠ ومن ثم لم يكن ممثلاً فى برلمان ١٩٩٠-١٩٩٥. وفى عام ١٩٩٥ خاض الحزب الانتخابات البرلمانية وحصل على ستة مقاعد.

وقد خاض الحزب انتخابات ١٩٩٥ البرلمانية على أساس برنامج انتخابى احتلت فيه قضية الإصلاح السياسى مكان الصدارة.

وقد تمثل الإصلاح السياسى الذى يتبناه حزب الوفد فى التحول بمصر من نظام يغلب عليه الطابع الرئاسى إلى نظام حكم برلمانى. وهو من ثم يدعو إلى إصدار دستور جديد يعكس هذا المضمون، وذلك بأن ينص هذا الدستور الجديد على أن يكون منصب رئيس الدولة منصبا شرفيا يقتصر على التحكيم بين السلطات الثلاث، التنفيذية والتشريعية والقضائية، دون أن يمارس الرئيس أيا من المهام التنفيذية. كما يطالب البرنامج بأن ينص الدستور الجديد على مبدأ آخر لصيق بالنظم البرلمانية وهو مسئولية الوزارة الكاملة أمام مجلس الشعب وصلاحية الأخير فى مناقشة بنود الموازنة العامة وتعديلها. وقد احتلت قضايا الحريات العامة حيزا هاماً من اهتمام البرنامج الانتخابى للحزب.

اما فيما يتعلق بثانى أولويات الحزب، فقد كانت من نصيب السياسة الخارجية والأمن القومى. فقد نص البرنامج على اعتبار اسرائيل خطراً حقيقيا على الأمن القومى المصرى، وإزاء ذلك، طالب الحزب بالإسراع بتنمية سيناء لسد فراغها الاستراتيجى مع تطوير التصنيع الحربى المصرى إعمالاً لمبدأ الاعتماد على النفس.

أما بالنسبة للمشكلة الاقتصادية فقد أكد البرنامج على تمسك حزب الوفد بسياسة الانفتاح الاقتصادى ومطالبته بتوفير ضمانات للمستثمرين بمن فى ذلك المستثمرون الأجانب ومن ناحية أخرى ركز برنامج الحزب أيضا على حماية محدودى الدخل فأكد على ضرورة حماية مجانية التعليم والرعاية الصحية ودعا إلى إقامة المؤسسات الاجتماعية لإعانة ذوى الظروف الخاصة من غير العاملين.

جـ - حزب الأحرار:

تولى مصطفى كامل مراد رئاسة حزب الأحرار منذ تحوله فى نوفمبر ١٩٧٦ من منبر سياسى إلى حزب سياسى. وقد خاض الحزب الانتخابات البرلمانية الأولى التى أُجريت فى عهد الرئيس مبارك فى عام ١٩٨٤، ولكنه لم يفز بأية مقاعد فى البرلمان لأنه لم يحصل على نسبة ٨٪ من الأصوات


أحد اجتماعات الرئيس مبارك ورؤساء الأحزاب

الشعبية التى كانت شرطا ضروريا للفوز بمقاعد البرلمان وفقا لقانون الانتخابات بالقائمة.

ومع تحالف الحزب مع جماعة الإخوان المسلمين وحزب العمل لخوض انتخابات ١٩٨٧ البرلمانية تصاعدت الخلافات داخل حزب الأحرار. فقد حدثت مجموعة من التحولات داخل الحزب لتتمشى مع ذلك التحالف فغيَّر الحزب اسمه فى ١٩٨٦ من «حزب الأحرار الاشتراكيين» إلى «حزب الأحرار» فقط. كما قرر أن يتضمن برنامجه النص على أن الشريعة الاسلامية هى المصدر الوحيد للتشريع والقانون. وأعلن الحزب سحب اعترافه باتفاق كامب ديفيد. ومنذ ذلك الوقت أصبح للتيار الاسلامى وجودٌ واضحٌ داخل الحزب الأمر الذى أدى إلى صراعات شديدة بين التيار الدينى والتيار الاشتراكى فى الحزب. وقد أثر التحالف الإسلامى على عضوية الحزب إذ حدثت مجموعة من الانشقاقات والاستقالات وذلك حتى أعلن الحزب فى ١٩٩٢ انسحابه من التحالف.

وقد حصل الحزب فى انتخابات ١٩٨٧ على ثلاثة مقاعد برلمانية بينما لم يخض انتخابات ١٩٩٠ البرلمانية. ثم خاض الحزب الانتخابات البرلمانية فى عام ١٩٩٥ وحصل على مقعد واحد.

وقد خاض الحزب انتخابات ١٩٩٥ وفقا لبرنامج انتخابى احتلت فيه قضية الإصلاح السياسى الأولوية الأولى، مثله فى ذلك مثل حزب الوفد. إلا أن برنامج حزب الأحرار لم يدع - كما دعا الوفد - إلى تحويل منصب رئيس الدولة إلى منصب شرفى وإنما اكتفى بالمطالبة بإلغاء المادة (٧٣) من الدستور والتى تتسع بمقتضاها صلاحيات رئيس الدولة زمن الطوارئ. وقد طالب حزب الأحرار بالانتخاب الحر المباشر للرئيس ونائبه بدلا من نظام الاستفتاء المعمول به حاليا. كما طالب بإصدار دستور جديد يتمشى مع التغيرات الحالية التى يشهدها المجتمع المصرى.

ويؤيد برنامج حزب الأحرار سياسة التحرير الاقتصادى وطالب بتشجيع الاستثمار بما فى ذلك الاستثمار الأجنبى. ولمواجهة مشكلة البطالة، دعا البرنامج الانتخابى لحزب الأحرار

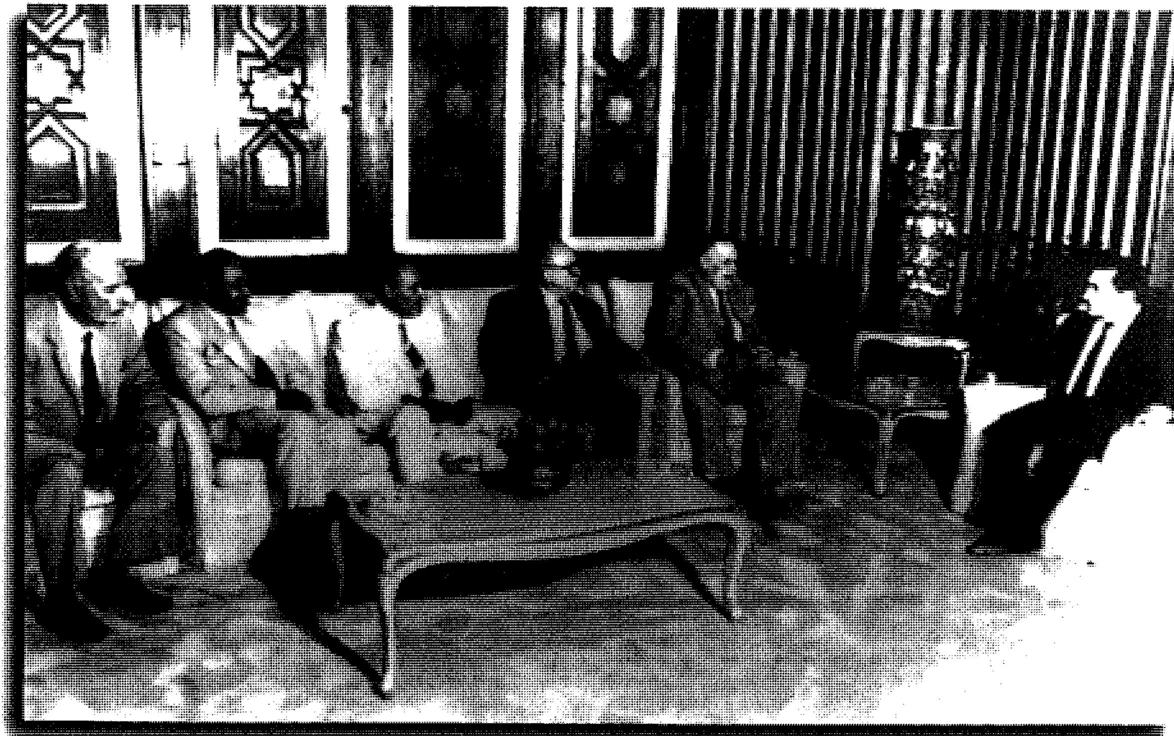
إلى تحويل سيناء إلى منطقة حرة عالمية للصناعة والتجارة والتخزين والترانزيت على أساس أن هذا سوف يخلق مزيدا من فرص العمل.

أما فيما يتعلق بالسياسة الخارجية فإن حزب الأحرار يختلف اختلافا جوهريا عن كل من الحزب الوطنى وحزب الوفد إذ يرفض جميع اتفاقات السلام وكل خطوات التطبيع، وهو فى المقابل يطرح التنسيق والتكتل العربى كآلية ضرورية لمواجهة اطماع إسرائيل و«النظام العالمى الجديد».

د - حزب العمل:

يرأس إبراهيم شكرى الحزب منذ تأسيسه عام ١٩٧٨ وقد خاض الحزب الانتخابات البرلمانية فى ١٩٨٤، ولكنه لم يحصل على مقاعد فى البرلمان لأنه لم يحصل على نسبة الـ ٨٪ من أصوات الناخبين. وفى ١٩٨٧ خاض الحزب الانتخابات البرلمانية متحالفا مع حزب الأحرار وجماعة الإخوان المسلمين فيما سمى بالتحالف الإسلامى، وحصل التحالف على ٥٩ مقعداً كان منها ٣٢ لحزب العمل. وقد أدى تصاعد التوجه الاسلامى لحزب العمل منذ عام ١٩٨٤، والذى تبلور بالتحالف مع الإخوان المسلمين وحزب الأحرار فى ١٩٨٧ إلى حدوث توتر داخل الحزب وصل إلى ذروته مع انعقاد المؤتمر العام الخامس للحزب فى ١٩٨٨، والذى ترتب عليه انشقاق التيار الذى رفض هيمنة التوجه الإسلامى على الحزب، وأصر على التوجه الاشتراكى، وقد انتهت الأزمة بتهميش التيار الاشتراكى، واستبعاده من قيادة الحزب.

وقد قاطع حزب العمل الانتخابات البرلمانية فى عام ١٩٩٠، وبذلك لم يكن له تمثيل فى برلمان ١٩٩٠. ورغم أن الحزب قد خاض انتخابات ١٩٩٥ البرلمانية، إلا أن أيا من مرشحيه لم يفز فيها. غير أن أحد المرشحين المستقلين الذين فازوا فى تلك الانتخابات أعلن انضمامه للحزب بعد فوزه، وهكذا أصبح لحزب العمل مقعدٌ واحدٌ فى مجلس الشعب.



وقد انعكس التوجه الإسلامى لحزب العمل على برنامجه الانتخابى لعام ١٩٩٥. فعلى حين جاءت قضية الاقتصاد فى مقدمة برنامج الحزب الوطنى، واحتلت قضية الإصلاح السياسى الأولوية لدى حزبى الوفد والأحرار، كانت أولى القضايا التى تناولها حزب العمل فى برنامجه الانتخابى هى قضية التنشئة وذلك باعتبار أن الأسرة هى نواة المجتمع الأولى، ومن ثم يعطى الحزب الاولوية للتنشئة الدينية الإسلامية داخل الأسرة. ومن هنا جاء اهتمام الحزب بالإعلام والتعليم كأدوات مهمة للتنشئة السليمة والتأكيد على الهوية الإسلامية.

أما فيما يتعلق بالمشاكل الاقتصادية، ووفقا للبرنامج الانتخابى، فان النظام الاقتصادى الذى يدعو له حزب العمل هو نظام إسلامى مختلط. فهو إسلامى لانه يتقيد بضوابط الشرع ومنها عدم التعامل الربوى، ومنها أيضا تشجيع المنافسة الاقتصادية دون شطط فى الربح أو تهافت على السلع المستوردة. كما أنه نظام مختلط لأنه يعتمد على القطاعين العام والخاص معا ويحدد لكل مجاله.

ومن شروط بيع القطاع العام لدى حزب العمل الثمن المناسب، وحفظ حقوق العاملين، ومنع البيع لغير المصريين والعرب. كما أن الدولة وفقا لرؤية حزب العمل ليست من نوع الدولة الحارسة فهى تتدخل لحماية الصناعة الوطنية من المنافسة الأجنبية ومنع الاحتكار وحماية المستضعفين وتوزيع الاستثمارات توزيعا عادلا بين فروع الاقتصاد وأقاليم الدولة.

أما فى مجال السياسة الخارجية، فيقترح حزب العمل البدء بوحدة مصر مع السودان وليبيا كنواة لوحدة دينية جامعة. ويدعو للجهاد لتحرير فلسطين ويرفض فكرة السوق الشرق أوسطية، ويشجع تطوير العلاقات مع الدول النامية.

هـ - حزب التجمع الوطنى التقدمى الوحدوى:

رأس خالد محيى الدين حزب التجمع منذ أن كان أحد المنابر فى عام ١٩٧٦ قبل تحوله إلى حزب سياسى. وقد قام التجمع منذ نشأته باعتباره حزبا سياسيا يجمع بين قوى اليسار المختلفة التى تباينت فى منابعها الفكرية والنظرية والتقت على الالتزام بلائحة الحزب وبرنامجه السياسى، الذى نص على أن حزب التجمع "تنظيم جماهيرى يتسع لكافة التيارات والقوى الوطنية والتقدمية والوحدوية، (الناصريين-الماركسيين- القوميين- التيار الدينى المستنير).

وقد شهد الحزب منذ نشأته تنافسا بين التيارات المختلفة بداخله وبالذات بين الناصريين والماركسيين. وقد أدى شعور الناصريين والقوميين بهيمنة الماركسيين على المراكز القيادية داخل الحزب إلى سلسلة من الاستقالات شهدها الحزب منذ عام ١٩٨٣.

وقد أدت نتائج انتخابات ١٩٨٧ البرلمانية التى لم يحصل فيها الحزب على أية مقاعد، مثلما حدث فى انتخابات ١٩٨٤، إلى تصاعد الخلاف الذى أدى إلى إعادة الحزب لترتيب أوراقه والأوزان النسبية للقوى الرئيسية المكونة له. وقد دفعت الأحداث السياسية التى شهدتها مصر منذ أوائل التسعينيات حزب التجمع إلى إعطاء أولوية للإجماع القومى ضد الإرهاب ومواجهة التطرف، وخاض الحزب انتخابات عام ١٩٩٠ فكان حزب المعارضة الوحيد الذى خاض المعركة الانتخابية، وحصل على ستة مقاعد. ثم خاض الحزب انتخابات ١٩٩٥ وحصل على خمسة مقاعد.

وقد احتلت المشكلات الاقتصادية حيزا مهما فى البرنامج الانتخابى لحزب التجمع عام ١٩٩٥. فركز البرنامج على الآثار السلبية الناتجة عن اتباع سياسة التحرير الاقتصادى

فأكد، على سبيل المثال، على ارتباط زيادة التبعية الاقتصادية بتلك السياسات، ومن ثم دعا إلى الاعتماد على النفس والحد من القروض والمعونات الأجنبية وطالب بزيادة الإنتاج المصرى وحمايته من المنافسة خاصة فى المرحلة الراهنة بعد اتفاقية الجات.

وقد اقترح الحزب لزيادة الإنتاج أن يتم دعم التخطيط الشامل، وتطوير ونقل التكنولوجيا، وتوجيه القطاع الخاص للاستثمار فى مجالى الزراعة والصناعة، هذا فضلا عن إصلاح القطاع العام.

وقد اهتم حزب التجمع بقضية البطالة التى اعتبرها أيضا من الآثار السلبية للتحرير الاقتصادى واقترح لمواجهتها اصلاح القطاع العام للاستفادة من طاقاته المعطلة، مع صرف إعانة بطالة من صندوق خاص تموله رسوم اضافية على الأرباح التجارية والصناعية. كما يقترح الحزب تأسيس جمعيات تعاونية لمساعدة الشباب العاطل عن العمل.

أما فيما يتعلق بالإصلاح السياسى، فرغم أن الحزب يتبنى مطلب تعديل الدستور، إلا أنه لا يتمسك بفورية هذا التعديل وذلك حتى تستتب الحريات العامة والنزاهة الانتخابية.

وفى مجال السياسة الخارجية، يركز برنامج الحزب الانتخابى على ضرورة استرداد التضامن العربى ويؤكد على دور مصر فى تحقيق المصالحة العربية وذلك توطئة لإقامة تكتل اقتصادى عربى يحبط مخططات الشرق أوسطية. كما يدعو الحزب إلى تصفية آثار كامب ديفيد ومقاطعة إسرائيل لحين انسحابها من كافة الأراضى العربية المحتلة ونزع سلاحها التدميرى.

و- الحزب العربى الديمقراطى الناصرى:

تأسس الحزب العربى الديمقراطى الناصرى فى عام ١٩٩٢ حين جاء حكم المحكمة الإدارية العليا فى ١٩ أبريل ١٩٩٢ ليلغى القرار الصادر عن لجنة شئون الأحزاب بالاعتراض على تأسيس الحزب. وقد تولى ضياء الدين داود رئاسة الحزب.

وقد كانت هناك محاولات عديدة منذ أوائل الثمانينيات لإنشاء حزب ناصرى كان أولها الطلب الذى تقدم به كمال أحمد فى عام ١٩٨٣ إلى لجنة شئون الأحزاب لتأسيس الحزب الناصرى - تحالف قوى الشعب العامل، وهو الذى رفضته لجنة شئون الأحزاب، وظل معروضا أمام القضاء حتى رفضته محكمة الأحزاب فى عام ١٩٩٠. كما كانت هناك محاولة أخرى تزعمها فريد عبدالكريم لتأسيس "الحزب الاشتراكى العربى الناصرى" إلا أنها باءت أيضا بالفشل.

وقد شهد الحزب العربى الديمقراطى الناصرى منذ إعلان تأسيسه رسميا خلافات حادة مع قوى ناصرية أخرى مما أثر على فاعلية الحزب، وتمثل الخلاف الرئيسى بين التيار الذى يمثله فريد عبدالكريم، والذى عُرِفَ بمجموعة عابدين وبين التيار الذى يمثله رئيس الحزب ضياء الدين داود.

وقد بُذلَت العديد من جهود المصالحة والتقارب بهدف جعل الحزب الناصرى مظلة واسعة لكل الناصريين، إلا أنها لم تحقق نجاحا ملموسا إذ يظل الناصريون منقسمين على أنفسهم ليس بسبب خلاف فكرى جوهرى، وإنما بسبب خلاف حول زعامة الحزب ورموزه.

وفى عام ١٩٩٥ خاض الحزب المعركة الانتخابية لأول مرة منذ إنشائه، ولم يحصل إلا على مقعد واحد فى مجلس الشعب.

وقد خاض الحزب تلك المعركة ببرنامج انتخابى ركز على خمسة محاور. المحور الأول هو مركزية دور الدولة فى مجال الاستثمارات الاستراتيجية والتنشئة السياسية والعدالة الاجتماعية.

والمحور الثانى هو سيطرة الشعب على الثروة والسلطة . ومن ثم فإن الحزب يركز على محورية دور القطاع العام مع السماح بوجود القطاع الخاص غير الطفيلى والقطاع التعاونى .

أما المحور الثالث فيتمثل فى تصحيح المسار الاقتصادى عبر المشاركة الشعبية والتخطيط الشامل وتصفية النفوذ الأجنبى والاهتمام بالصناعات المحلية وتطوير الزراعة وتحقيق التكامل الاقتصادى العربى .

ويتمثل المحور الرابع فى الاهتمام بالتنمية البشرية وذلك عن طريق التنشئة الدينية والوطنية والقومية والإنسانية عامة . ومن هنا يأتى تأكيد الحزب الناصرى على مجانية التعليم التى اعتبرها مكسبا لا ينازع ، هذا فضلا عن الاهتمام بالإعلام فى عملية التنشئة .

أما المحور الأخير للبرنامج الانتخابى للحزب ، فقد خصص للسياسة الخارجية ، والذى أكد فيه الحزب على مبدأ السلام العادل بما يعنيه ذلك من رفض لازدواجية المعايير الدولية . كما يعلى البرنامج من أهمية الوحدة العربية كبديل وحيد للسوق الشرق أوسطية وكضرورة تمليها التطورات العالمية الراهنة .

س - حزب الأمة:

تأسس حزب الأمة حينما أصدرت المحكمة الإدارية العليا حكما فى ٢٥ يونيو ١٩٨٣ يقضى بإلغاء قرار لجنة شئون الأحزاب الذى رفض قيام الحزب . وقد تأسس الحزب برئاسة أحمد عوض الله خليل ، وشهرته أحمد الصباحى . وتتمثل مبادئ الحزب فى "الاشتراكية الديمقراطية وتعميق مبادىء الشريعة الإسلامية بعيدا عن التطرف والعنف والتأييد الكامل للسلام مع إسرائيل" ووصف الحزب نفسه عند إنشائه بأنه حزب "يمثل المعارضة الوسط" لا المعارضة "المستأنسة ولا الشرسة" . وقد شهد الحزب بعد شهر واحد من إعلان تأسيسه صراعا داخليا حول منصب رئاسة الحزب وحدث انشقاق داخلى استمر حتى سبتمبر ١٩٨٣ حين أعلن الجناح المنشق اعترافه بالصباحى رئيسا شرعيا لحزب الأمة . وفى ١٩٨٩ شهد الحزب محاولة انشقاق أخرى فصل بمقتضاها ٣١ عضوا ، وطلب رئيس الحزب وقتها تعيين حراسة من الشرطة على مقر الحزب . ويتسم حزب الأمة بمسحة دينية واضحة حتى أنه فى بعض الأحيان يطلق عليه نفسه اسم حزب الأمة الإسلامى .

ولم يخض الحزب انتخابات عام ١٩٨٤ فيما فسره زعماؤه بأنه بسبب نقص الاعتمادات المالية . وخاض الحزب انتخابات عام ١٩٩٥ ولكنه لم يفز بأى مقعد .

وقد ركز البرنامج الانتخابى للحزب فى عام ١٩٩٥ بشكل ملحوظ على إحدى جوانب الإصلاح السياسى وهى ضمانات نزاهة الانتخابات التشريعية . ومن تلك الضمانات التى ناقشها البرنامج أن يعطى الناخب صوته لمن يستحق دون إحجام أو إهدار ، وأن لا يسعى المرشح إلى شراء الأصوات فى دائرته ، ثم يحسن فيما بعد أداء دوره البرلمانى . كما أشار الحزب إلى ضرورة التزام اللجان الانتخابية بالحيدة الكاملة فى فرز الأصوات .

وفيما يتعلق بالاقتصاد ، اقترح البرنامج الغاء التعامل الربوى مع التوسع فى إنشاء البنوك الإسلامية . كما دعا البرنامج إلى إنشاء وزارة تجمع الزكاة وتنفقها فى مصارفها الشرعية وتسمى وزارة الضرورة .

أما فى مجال السياسة الخارجية ، فيؤكد البرنامج الانتخابى لحزب الأمة على أهمية دعم القدرات المصرية سواء عن طريق التصنيع الحربى أو الاستيراد بشرط تنويع مصادر السلاح . كما يعلن الحزب عن رفضه للأحلاف والتجمعات الإقليمية ويرى الجامعة العربية البديل القومى لها .

ح - حزب مصر الفتاة :

نشأ حزب مصر الفتاه بموجب حكم قضائى فى أبريل ١٩٩٠ ألغى قرار لجنة شئون الأحزاب الرافض لقيام الحزب .

وقد تأسس الحزب برئاسة على الدين صالح ويعتبر الحزب نفسه التعبير الشرعى عن حركة مصر الفتاة التى قامت قبل ثورة ١٩٥٢ الأمر الذى خلق صداما مع حزب العمل . ففى عام ١٩٨٨ تقدم رئيس حزب العمل إلى لجنة الأحزاب بدعوى يطالبها برفض تأسيس الحزب .

وتتمثل أهم مبادئ الحزب كما قال رئيسه فى "الابتعاد عن المزايدة على قضيتى الديمقراطية والاشتراكية باعتبار أن الدستور قد كفلهما" . ويتضمن برنامج الحزب ما أسماه "مشروع النيل الجديد" حيث ينادى بشق مجرى جديد لنهر النيل فى شمال السد العالى خارجا من المجرى الأصلى وعائدا إليه بعد رى مساحة نحو ٣ ملايين فدان فى الصحراء الغربية، مما يكون من شأنه مضاعفة الإنتاج وبسط "السيادة المصرية على رغيف الخبز كله" .

وقد برزت الصراعات الداخلية فى حزب مصر الفتاه بعد ٣ أشهر فقط من تأسيسه عندما تقدم عدد من أعضاء مجلس رئاسة الحزب باستقالة جماعية، وتصاعد الصدام بانشقاق مجموعة بزعامة نائب رئيس الحزب .

وفى أول فبراير ١٩٩٢ تجددت الخلافات بشكل أكثر حدة حيث اقتحم عدد من الأعضاء مقر الحزب بالقوة، وأعلنوا إقالة على الدين صالح وتعيين حسام الدين كامل رئيسا . وتسارعت الأحداث حيث عاد على الدين صالح وفريقه للسيطرة على مقر الحزب بعد ساعات قليلة .

وفى مايو ١٩٩٢ اجتمع عدد من الأعضاء فى مقر الحزب بالإسكندرية وقرروا عزل على الدين صالح، وتعيين عبدالله رشدى، ثم عقدوا مؤتمرا عاما بعد ذلك بأيام أقروا فيه ما توصلوا إليه فى الإسكندرية . وقد أعلنت لجنة شئون الأحزاب فى ٢٤ مايو ١٩٩٢ إقرارها بالتطورات الجديدة واعترافها بعبدالله رشدى رئيسا للحزب الأمر الذى دفع على الدين صالح للجوء للقضاء، فحكمت محكمة القضاء الإدارى فى ٣٠ يونيو ١٩٩٢ بإلغاء قرار لجنة شئون الأحزاب وباعتبار على الدين صالح رئيسا شرعيا لحزب مصر الفتاة . وقد خاض الحزب الانتخابات البرلمانية عام ١٩٩٥ ولم يفز بأى مقعد .

وقد ركز البرنامج الانتخابى لحزب مصر الفتاة فى عام ١٩٩٥ على مشروع النيل الجديد الذى يعتبره الحزب مدخلا لمعالجة مختلف المشكلات الاقتصادية وإحداث نهضة زراعية وصناعية وتجارية شاملة .

وقد قدم برنامج الحزب مجموعة أخرى من المقترحات ارتبطت بهذا المشروع الذى يمثل محور اهتمام الحزب فطالب، على سبيل المثال، بإعفاء القائمين على استصلاح الأراضى لأغراض الزراعة من الخدمة العسكرية، واقترح تحويل الكليات النظرية فى الجامعات المصرية (مثل الحقوق والتجارة والفنون الجميلة) إلى كلية عملية (كالزراعة والصناعة والهندسة) التى يستغرقها إنجاز مشروع النيل الجديد .

وبالنسبة للكليات النظرية التى يتم الإبقاء عليها، يلزم خريجوها بالتدريب الحرفى ثم بالعمل لمدة ستة شهور فى مجال محو الأمية وذلك كشرط مسبق للتعيين فى أى وظيفة أو استخراج أى أوراق رسمية .

أما فيما يتعلق بالإصلاح السياسى فقد نص برنامج الحزب على إنشاء مؤسسة تسمى مؤسسة دار المشورة تتكون من عدد من الشخصيات القضائية البارزة ويترأسها رئيس محكمة النقض وتكون مهمتها فحص أوراق

ترشيح رئيس الجمهورية ونائبه وتقرير قبولها من عدمه.

كما اقترح البرنامج انتخاب رئيس الجمهورية ونائبه عبر مرحلتين الأولى بواسطة أهل الرأى والثانية بواسطة الناخبين. كما يدعو الحزب إلى نظام حكم برلمانى رئاسى مختلط.

وفيما يتعلق بالسياسة الخارجية يدعو الحزب إلى التكامل الاقتصادى العربى كمقدمة للتكامل السياسى، وهو فى ذلك يقترح إبرام "ميثاق السلطة العربية" وبموجبه تمتنع الدول المشكلة للسوق العربية عن استيراد أية سلعة لها مثيل عربى. كما يقترح صك دينار عربى موحد للتعامل داخل هذه السوق، بل ويطالب بمنح الجنسية المصرية لكل عربى إلى جانب جنسيته الأصلية.

ط - حزب الخضر:

تأسس حزب الخضر فى أبريل ١٩٩٠ بموجب حكم قضائى ألغى قرار لجنة شئون الأحزاب الرافض لقيام الحزب. وقد تأسس الحزب برئاسة حسن رجب، ثم تولى رئاسته عبدالسلام داود، ثم كمال كيره الذى يرأس الحزب منذ عام ١٩٩٣.

وتتمثل أهم مبادئ الحزب فى الحفاظ على البيئة ومواجهة مشكلات التدهور البيئى بمعناه الشامل، ومواجهة الفقر والتخلف باعتبارهما أسوأ أنواع التلوث. كما يركز الحزب فى برنامجه على غزو الصحراء كأساس لتحقيق نقلة حضارية شاملة لمصر. وقد خاض الحزب انتخابات عام ١٩٩٥ ولم يحصل على أى مقعد فى مجلس الشعب.

ونظرا لاهتمام الحزب بقضية البيئة، فقد تصدرت هذه القضية برنامجه الانتخابى عام ١٩٩٥، حيث دعا إلى ضرورة نشر الوعى البيئى بدءا من الأسرة والمدرسة. كما اقترح ألا يسمح بإقامة أى مشروع اقتصادى جديد ما لم تتوفر له دراسة جدوى بيئية. وطالب الحزب بالاهتمام بالطب الوقائى والحد من عشوائية استخدام الدواء.

وقد ناقش برنامج الحزب المشكلة الاقتصادية فأكد على هوية الحزب الرأسمالية ودعا إلى تشجيع الاستثمار الوطنى والأجنبى، وقصر مجانية التعليم على المرحلة الأساسية. كما دعا إلى ترشيد مجانية العلاج. ويؤكد برنامج الحزب على الوظيفة الاجتماعية للدولة ممثلة فى خدمات التأمين والمعاشات وإعانات العجز.

أما فى مجال السياسة الخارجية، فقد أكد الحزب فى برنامجه الانتخابى تأييده للتسوية السلمية وربط استكمالها بالمضى فى تطبيع العلاقات المصرية الإسرائيلية.

ى- حزب مصر العربى:

تأسس هذا الحزب بموجب حكم قضائى فى عام ١٩٩٥ ألغى قرار لجنة شئون الأحزاب برفض تأسيس الحزب.

ويعتبر الحزب نفسه امتدادا لحزب مصر العربى الاشتراكى الذى أنشأه الرئيس السادات فى نوفمبر ١٩٧٦ قبل أن يؤسس الحزب الوطنى الديمقراطى فى عام ١٩٧٨.

ويرأس الحزب جمال ربيع، ويؤمن الحزب بالوحدة التكاملية بين مصر والسودان وليبيا وفلسطين.

وقد خاض الحزب انتخابات مجلس الشعب عام ١٩٩٥ ولم يفز بأى مقعد.

وقد خاض حزب مصر العربى انتخابات ١٩٩٥ البرلمانية وفقا لبرنامج انتخابى دعا فيه إلى التمسك بالديمقراطية السياسية والشريعة الإسلامية. فهو يدعو إلى إطلاق حرية تأسيس الأحزاب السياسية وتداول السلطة. كما يدعو إلى تثبيت موقع الشريعة الإسلامية كمصدر للدستور وكموجه لسياسات الدولة والسلوك الاجتماعى.

وفيما يتعلق بالاقتصاد دعا الحزب إلى القضاء على الأمية والأمراض والبطالة، وإلى تطوير التعليم والرعاية الصحية.

أما فى مجال السياسة الخارجية، فيدعو برنامج الحزب إلى الوحدة الفورية بين مصر والسودان وليبيا وفلسطين كنواة أولى لوحدة الأمة الاسلامية والتى تكون مؤسساتها كالتالى: هيئة للدول الإسلامية، ومجلس للأمن الإسلامى، ومجلس للدفاع الإسلامى المشترك، ومحكمة عدل إسلامية، وسوق عربية إسلامية مشتركة. وتكون لهذه الوحدة عملة دولية هى الدينار الإسلامى، كما يكون لها جواز سفر موحد يحمله كل المنتمين إليها.

ك - *حزب الشعب الديمقراطى:*

تأسس الحزب بموجب حكم قضائى فى ٢٢ مارس ١٩٩٣ ألغى قرار لجنة شئون الأحزاب التى رفضت إنشاء الحزب. ويرأس الحزب أنور عفيفى. وقد شهد الحزب نزاعا حول منصب الرئيس بين أنور عفيفى وأبوالفضل الجيزاوى. وقد خاض الحزب انتخابات عام ١٩٩٥ ولم يفز بأى مقعد فى مجلس الشعب.

ل - *حزب العدالة الاجتماعية:*

تأسس الحزب بموجب حكم قضائى فى ٧ يونيو ١٩٩٣ ألغى قرار لجنة شئون الأحزاب الرافض لقيام الحزب. ويرأس الحزب محمد عبدالعال. وحزب العدالة الاجتماعية هو حزب المعارضة الوحيد الذى أيد قانون الصحافة الذى صدر فى عام ١٩٩٥، كما أيد محاكمة الإخوان المسلمين أمام المحاكم العسكرية. وقد خاض الحزب انتخابات عام ١٩٩٥ ولم يفز بأى مقعد فى مجلس الشعب.

وقد عكس برنامج الحزب الانتخابى فى عام ١٩٩٥ المبادئ التى تمت الإشارة إليها توا، بالإضافة إلى اهتمام الحزب بقضية الوحدة الوطنية إذ طالب الحزب فى برنامجه الانتخابى بتخصيص يوم كل عام يسمى يوم الإخاء المصرى.

كما اهتم الحزب دون غيره من الأحزاب بظاهرة أطفال الشوارع. ويقترح لعلاج المشكلة الاهتمام بما أسماه مثلث رعاية الحدث (البيت - المدرسة - المؤسسة العلاجية) هذا فضلاً عن تشديد العقوبة على تشغيل الأطفال.

وقد غابت قضايا السياسة الخارجية والأمن القومى من البرنامج الانتخابى لحزب العدالة الاجتماعية فلم يرد لها ذكرا.

م - *الحزب الاتحادى الديمقراطى:*

تأسس الحزب بمقتضى حكم قضائى فى أبريل ١٩٩٠ ألغى قرار لجنة شئون الأحزاب الرافض لقيام الحزب. وقد رأس عبدالمنعم ترك الحزب وذلك حتى وفاته فى ١٩٩٤ فتولى ابنه إبراهيم ترك رئاسة الحزب.

وتتمثل أهم مبادئ الحزب فى وحدة مصر والسودان واعتبار انفصال السودان فى أوائل الخمسينيات غير دستورى. كما ينادى الحزب بفصل الدين عن السياسة، ويرفض مبدأ تداول السلطة فى الوقت الراهن على أساس أن الاستقرار السياسى ضرورى لتحقيق الازدهار الاقتصادى الذى يعتبره الحزب ممثلاً للأولوية على ماعداه من أهداف. وقد خاض الحزب انتخابات عام ١٩٩٥ ولم يفز بأى مقعد فى مجلس الشعب.

وعلى الرغم من محورية قضية وحدة مصر والسودان فى أولويات الحزب الاتحادى الديمقراطى، فقد سيطر الشأن الاقتصادى على اهتمام البرنامج الانتخابى للحزب فى عام ١٩٩٥.

ويرى الحزب - وفقا لبرنامجه - أن حل الأزمة الاقتصادية الراهنة يتمثل فى التنفيذ السليم لسياسة الانفتاح الاقتصادى وهو فى ذلك يطالب بإزالة كافة معوقات التوجه

الانفتاحى من نصوص دستورية ولوائح وقوانين.

كما دعا إلى إلغاء المدعى الاشتراكى والاسراع ببيع وحدات القطاع العام متى توفر السعر المناسب. وطالب الحزب بإنشاء منطقة تجارة حرة فى سيناء وهى التى اعتبرها الحزب مؤهلة لجذب الاستثمارات من هونج كونج.

و- حزب التكافل الاجتماعى:

تأسس الحزب بموجب حكم قضائى فى ٨ فبراير ١٩٩٥ ألغى قرار لجنة شئون الأحزاب الذى رفض قيام الحزب. وقد رأس الحزب عصام عبدالرازق ثم أسامة شلتوت الرئيس الحالى. وتتمثل أهم مبادئ الحزب فى اعتبار أن مصالح أبناء شعب مصر متفقة وليست مختلفة، ومن ثم يقوم برنامجه على اعتبار التكافل الأساسى لجمع شمل الأمة وتخليصها من الفرقة والهزائم.

كما يؤكد الحزب على أن التكافل نابع من مبادئ الشريعة الإسلامية. ومن أهم ما يطالب به الحزب فى برنامجه فرض ضريبة على الثروة بمعدل نسبى بدلا من الضريبة الموحدة. وقد خاض الحزب انتخابات عام ١٩٩٥ ولم يفز بأى مقعد فى مجلس الشعب.

وقد عكس برنامجه الانتخابى فى انتخابات ١٩٩٥ المبادئ العامة التى سبقت الإشارة إليها مركزا على هويته الإسلامية وشارحا لمقترحاته الخاصة بالتكافل الاجتماعى. فطالب الحزب مثلا بالغاء نظام الضريبة الموحدة، وعلى أن يحل محلها ضريبة نسبية تفرض على الأغنياء فقط الأمر الذى يسهل جبايتها، فضلا عن كونها غزيرة الحصيلة.

كما اقترح البرنامج ما يسمى بشريحة التكافل الاجتماعى والتى تحدد لكل مواطن منذ مولده وحتى وفاته وتغطى احتياجاته من مأكل وملبس وتعليم وعلاج.

كما اقترح الحزب لمعالجة مشكلة البطالة إنشاء قرى شبابية فى المناطق الصحراوية.



الرئيس مبارك يرأس اجتماع الحزب الوطنى

السياسة الخارجية

أولا: المنطلقات العامة لسياسة مصر الخارجية

كان لموقع مصر الجغرافى دورٌ هامٌ فى تحديد المنطلقات العامة لسياستها الخارجية والتى تبلورت فى مبدأين أساسيين حكما سياستها الخارجية على مر العصور.

أولهما: أن موقع مصر الجغرافى كنقطة التقاء بين القارتين الأفريقية والآسيوية وهمزة وصل بين المشرق العربى والمغرب العربى أدى إلى تبنى سياسة خارجية نشطة على المستويين الإقليمى والدولى. فمن ناحية كانت مصر دائما جزءا من اللعبة الدولية وطرفا فى الصراع الدولى. فحاول نابليون احتلالها عام ١٧٩٨ لزيادة نفوذه فى مواجهة انجلترا، وتحالفت القوى الغربية لتقويض دعائم إمبراطورية محمد على عام ١٨٤٠، والتى شكلت تهديدا للنفوذ والمصالح الغربية والعثمانية. ومن ناحية أخرى، تطلعت مصر دوما للعب دور إقليمى يتخطى حدودها. فانطلقت سياستها تجاه العالم العربى من الاعتبارات القومية والأمنية، وكان أول مشروع للوحدة فى عهد الملك فاروق، بينما استندت سياستها تجاه إفريقيا على حماية مياه النيل، شريان الحياة فى مصر.

وثانيهما: أن العزلة النسبية للوادى وانفصال مصر النسبى عن جيرانها أدى إلى ظهور ميل نحو العزلة وتبنى سياسة خارجية حيادية. ومن ثم كانت دعوة أحمد عرابى ومحمد فريد إلى مفهوم الحياد كأحد المبادئ الأساسية التى تحكم السياسة الخارجية المصرية، والتأكيد على أن مصر ليست طرفا فى النزاعات الدولية، وهى الدعوة التى تبناها الرئيس عبدالناصر فيما بعد خلال الخمسينيات والستينيات.

ثانيا: سياسة مصر الخارجية تجاه القوتين العظميين

١ - السياسة الخارجية المصرية تجاه الولايات المتحدة الأمريكية:

خلال فترة الخمسينات والستينات شهدت العلاقات المصرية - الأمريكية توترا وتدهورا متصاعدا.

ففى عام ١٩٥٣ وعقب ثورة يوليو كانت أولى بذور الخلاف بين البلدين وكان ذلك حول مصدر التهديد المباشر والأساسى لمصر والذى تمثل من وجهة النظر الأمريكية فى الاتحاد السوفيتى بينما تمثل فى الاحتلال البريطانى وإسرائيل من وجهة النظر المصرية.

وشهد عام ١٩٥٥ ارتفاعا فى حدة التوتر بين البلدين نتيجة لصفقة الأسلحة التشيكية - السوفيتية لمصر، ثم مؤتمر باندونج الذى دعت إليه مصر والهند ويوجوسلافيا لإنشاء «حركة عدم الانحياز» والتى اعتبرتها الولايات المتحدة تجمعا مضادا وإن لم يكن معاديا.

ورغم الدور الإيجابى للولايات المتحدة فى إقناع بريطانيا وفرنسا وإسرائيل والضغط عليهم للانسحاب من الأراضى المصرية عقب العدوان الثلاثى على مصر عام ١٩٥٦ إلا أن هذا لم يحل دون استمرار التدهور الحادث فى العلاقات المصرية الأمريكية، والذى انتهى بإعلان مصر عن قطع علاقاتها الدبلوماسية الرسمية مع الولايات المتحدة عقب حرب يونيو ١٩٦٧ نتيجة لمساندتها وتقديمها للمساعدات العسكرية والسياسية لإسرائيل خلال الحرب. واثر هذا توقفت كافة المساعدات الامريكية لمصر خلال الفترة من ١٩٦٧ وحتى ١٩٧٢ وذلك بعد تذبذب هذه المساعدات طوال الخمسينات والستينات.

إلا أن العلاقات المصرية الأمريكية شهدت تغيرا جوهريا منذ عام ١٩٧٣. فعلى الرغم من أنه لم يكن هناك ثمة علاقات دبلوماسية بين البلدين فى أوائل السبعينيات أضحت هناك علاقات سياسية وعسكرية قوية مع أواخر السبعينيات. فقد تم إستئناف العلاقات الدبلوماسية بين البلدين فى مارس ١٩٧٤. وخلال سنوات قليلة استطاعت مصر فى ظل قيادة الرئيس السادات أن تطور علاقات خاصة مع الولايات المتحدة.

ويمكن القول إن هناك ثلاثة أهداف أساسية وراء سياسة السادات تجاه الولايات المتحدة خلال السبعينيات. يتمثل أولها فى ضمان الدعم الأمريكى فى مفاوضات السلام. فقد اعتقد السادات أن الولايات المتحدة تمتلك "مفتاح السلام" فى المنطقة، وكثيرا ماردد أن الولايات المتحدة تمتلك ٩٩٪ من أوراق اللعبة فى المنطقة. ويتمثل ثانيها فى الحصول على مزيد من المساعدات الأمريكية الاقتصادية والعسكرية، واعتقاده بأن الولايات المتحدة سوف تسعى لحل مشاكل مصر الاقتصادية الملحة. أما ثالث هذه الأهداف فيتمثل فى التأكيد على أن معارضة الحكومات العربية للعلاقات المصرية - الإسرائيلية لن يكتب لها النجاح، وأن مصر ستظل حجر الزاوية فى



السادات وكارتر

الاستراتيجية الأمريكية فى المنطقة. هذا فضلا عن عدم ثقة السادات وعدائه السياسى تجاه الاتحاد السوفييتى. وقد استطاع السادات تحقيق هذه الأهداف الثلاثة.

فمنذ عام ١٩٧٨ أضحت الولايات المتحدة بمثابة شريك كامل فى العلاقات المصرية - الإسرائيلية، والمصدر الرئيسى للأسلحة، وأكبر مانح للمساعدات الاقتصادية لمصر، وأصبحت مصر الدولة الثانية بين الدول المستقبلة للمعونات الأمريكية بعد إسرائيل.

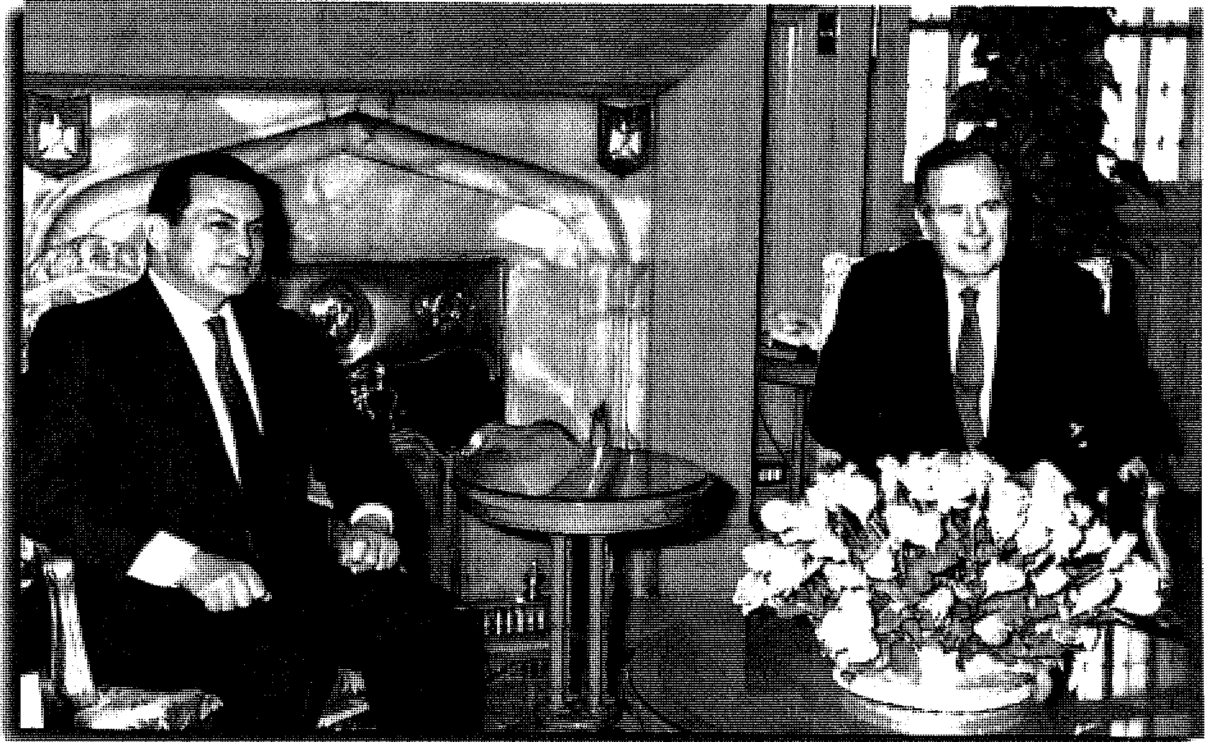
وقد غطت المساعدات الأمريكية نطاقا واسعا من احتياجات مصر من الغذاء، وساهمت فى تحسين هياكل الإنتاج الرئيسية، وتطوير الخدمات الاجتماعية والمشروعات الزراعية والصناعية.

كما ساعدت القروض الممنوحة على تغطية العجز فى ميزان المدفوعات. وقد مثل هذا البند الأخير والذى أطلق عليه اصطلاح "دعم اقتصادى عام" أكبر بنود الدعم الأمريكى لمصر.

وكتعبير عن التعاون الوثيق بين البلدين عرضت مصر على الولايات المتحدة بعض التسهيلات المحدودة والمؤقتة فى مطارات غرب القاهرة وفى رأس بناس على البحر الأحمر. الأمر الذى زاد من حدة الانتقادات الداخلية والعربية التى تعرض لها النظام المصرى.

وقد أظهر نظام مبارك منذ توليه السلطة فى عام ١٩٨١ درجة كبيرة من الاستقلالية فى مواجهة الولايات المتحدة مقارنة بفترة الرئيس السادات ويرجع ذلك بصفة أساسية إلى عاملين أساسيين:

أولهما، أن فترة حكم السادات كانت بالأساس فترة خلق وتدعيم للعلاقات بين مصر والولايات المتحدة. وما أن أضحت هذه العلاقات ترتكز على أساس متين فى ظل مبارك حتى بدأ نظامه مدفوعا بالميول الذاتية له من ناحية، وبالانتقادات الداخلية للعلاقات المصرية - الأمريكية من ناحية أخرى فى ممارسة درجة واضحة من الاستقلالية فى العديد من



مبارك وبوش



الرئيس حسنى مبارك والرئيس الأمريكى بيل كلينتون فى واشنطن



أحد اللقاءات المهمة لدفع مباحثات السلام

القضايا. فعلى سبيل المثال، قاوم الرئيس مبارك الضغوط الأمريكية الرامية إلى الحصول على تسهيلات عسكرية فى قاعدة رأس بناس، وقاوم الضغوط الأمريكية للدخول فى مواجهة عسكرية مع ليبيا عام ١٩٨٨.

أما ثانى هذه العوامل فيتمثل فى حرص نظام مبارك على تدعيم صورة مصر كدولة قائد على المستوى الإقليمى وفى إطار بلدان العالم الثالث من أجل تقوية شرعيته على المستوى الداخلى وزيادة قدرته التفاوضية على المستوى الدولى.

وخلال الثمانينيات أضحت قضية المساعدات الأمريكية لمصر قضية محورية. فلأول مرة منذ استئناف العلاقات الدبلوماسية بين البلدين فى عام ١٩٧٤ طلبت مصر رسميا فى عام ١٩٨٥ زيادة حجم المعونات العسكرية الأمريكية. كما حاولت مصر أن تمارس ضغوطا على الولايات المتحدة فى العديد من المناسبات بغية زيادة حجم المعونة المقدمة وإعادة هيكلة بنودها.

ومع حلول التسعينات ونتيجة لموقف مصر من أزمة الخليج الثانية (٩٠-١٩٩١) أسقطت الولايات المتحدة ٧٠٪ من المديونية الرسمية على مصر وذلك بإسقاط ٦,٧ مليار دولار من الديون العسكرية عام ١٩٩١ كما وافقت على جدولة الديون المتبقية.

هذا فضلا عن الدور الذى لعبته الولايات المتحدة لحث مجموعة الدول الدائنة لمصر فى نادى باريس إضافة إلى الدول الأخرى على إسقاط الديون المدنية المصرية.

وفى سبتمبر ١٩٩٤ جاءت اتفاقية «المشاركة فى التنمية» بين مصر والولايات المتحدة وذلك فى إطار مبادرة جور - مبارك لدعم التعاون السياسى والاقتصادى والتجارى بين البلدين. والتى أكدت على ضرورة تشجيع القطاع الخاص للقيام بدور فعال فى التنمية الاقتصادية، وتشجيع الاستثمارات الأمريكية فى مصر، ودفع التعاون التجارى بين الدولتين وتدعيم جودة الصادرات المصرية وإتاحة الفرصة لدخولها السوق الأمريكية والعالمية،

وتنمية الصناعات الصغيرة والمتوسطة عن طريق نقل التكنولوجيا وتدريب العاملين للارتقاء بمستواهم بما يحقق التنمية الاقتصادية والبشرية.

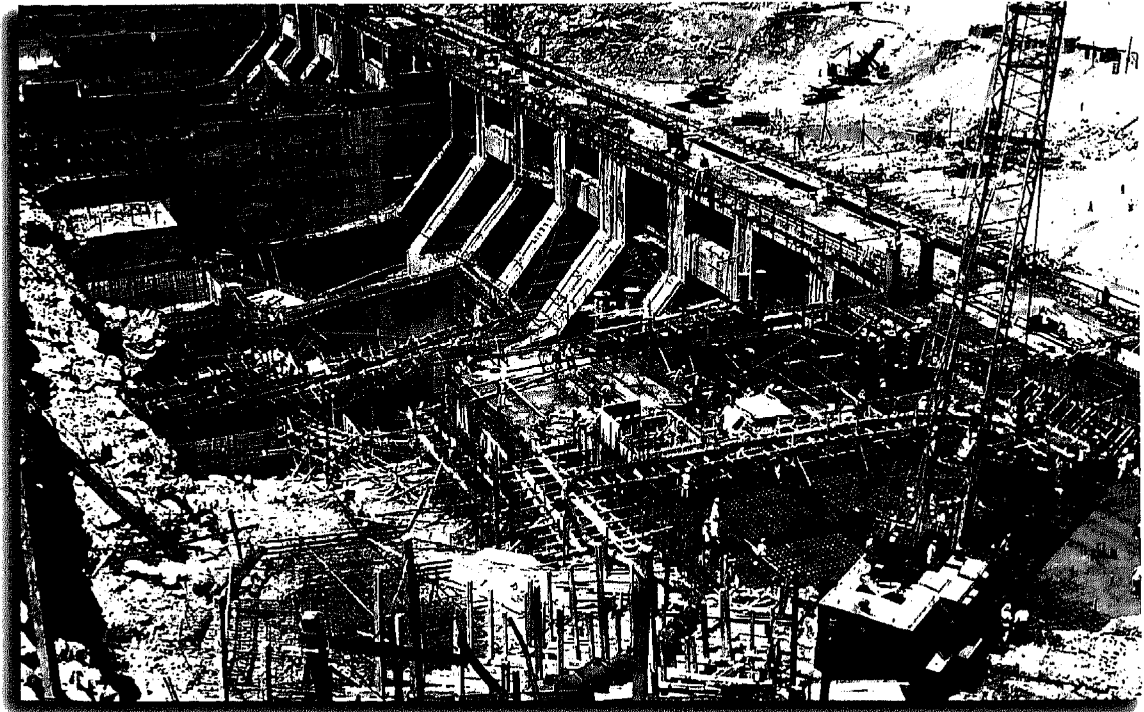
وتبرز أهمية اتفاقية المشاركة هذه بالنظر إلى عدم توقيع الولايات المتحدة على مثل هذه الاتفاقية إلا فى حالتين: مع روسيا، ومع جنوب أفريقيا مما يؤكد الحرص الأمريكى على دعم وتنمية العلاقات التجارية والاقتصادية بين البلدين إلى جانب العلاقات السياسية المتميزة بينهما.

وقد أثار الاتجاه الأمريكى لخفض برنامج المساعدات الخارجية المخاوف المصرية. ففى يونيو ١٩٩٥ وافق مجلس النواب الأمريكى على مشروع قانون بخفض المساعدات للعالم الخارجى بحيث لا تتجاوز ١١,٣ مليون دولار فى ميزانية عام ١٩٩٦. ويشمل هذا المساعدات الأمريكية لمصر وإسرائيل والتى تمثل نصف المعونة الخارجية الأمريكية.

إلا أنه بالرغم من هذا الانخفاض الحادث فى برنامج المعونة الأمريكية لدول العالم فإن نصيب مصر من هذه المعونة لعام ١٩٩٦ لم يتأثر. ويرجع هذا إلى أهمية مصر بالنسبة للولايات المتحدة خاصة فى ظل الدور الريادى لمصر فى المنطقة والدور المحورى الذى تقوم به فى عملية السلام.

على صعيد آخر، كانت قضية التسوية السلمية فى الشرق الأوسط والتعاون الإقليمى بين دول المنطقة هى إحدى المحاور الأساسية للعلاقات المصرية - الأمريكية. فقد أكدت الولايات المتحدة على سعيها إلى تحقيق سلام شامل فى المنطقة وهو ما يتفق مع الرؤية المصرية الداعية إلى سلام شامل وعادل ودائم لكل الأطراف. وذلك مع اختلاف أولويات كل من مصر والولايات المتحدة حيث تؤكد مصر على ضرورة الوصول إلى تسوية سلمية وشاملة أولا قبل التعاون الاقتصادى بين دول المنطقة.

هذا على حين ترى الولايات المتحدة أن التعاون الاقتصادى بما يخلقه من مصالح مشتركة وشبكة علاقات واتصالات سيمهد الطريق للوصول إلى حلول سياسية للمشاكل القائمة وتسوية سلمية شاملة.



المراحل الأولى من بناء السد العالى

٢ - السياسة الخارجية المصرية

تجاه روسيا الاتحادية:

ترجع العلاقات المصرية - السوفيتية بجذورها إلى عام ١٩٤٣ عندما أقامت مصر مفوضيتها فى موسكو. إلا أن هذه العلاقات ظلت محدودة وقاصرة على التمثيل الدبلوماسى حتى كانت صفقة السلاح التشيكية فى عام ١٩٥٥ بين مصر والاتحاد السوفييتى.

ومنذ ذلك الحين بدأت صفحة جديدة فى تاريخ العلاقات بين البلدين حيث ظلت مصر طوال الخمسينات والستينات حجر الزاوية فى السياسة السوفيتية تجاه المنطقة العربية والشرق الأوسط. وشهدت العلاقات المصرية السوفيتية طفرة كبيرة خلال هذه الفترة فى كافة المجالات. فقد كان هناك تنسيق وتعاون استراتيجى بين البلدين على المستويين السياسى والعسكرى. وساند الاتحاد السوفييتى مصر فى صراعها مع إسرائيل بدءا بالعدوان الثلاثى على مصر فى عام ١٩٥٦. كما كان الاتحاد السوفييتى هو المصدر الأساسى للأسلحة والمساعدات العسكرية، والاقتصادية والتى كان أبرز مظاهرها عملية تمويل بناء السد العالى.

إلا أن العلاقات المصرية - السوفيتية شهدت توترا واضحا خلال عقد السبعينيات حيث اتسمت نظرة السادات للاتحاد السوفييتى - كما سبقت الإشارة - بعدم الثقة والشك. وتوضح خطبه مدى ما كان يشعر به من مهانة وإحباط فى تعامله مع السوفييت، وكثيرا ما أشار إلى الوعود التى أطلقها السوفييت ولم يفوا بها والرسائل التى أرسلها لموسكو ولم يتلق ردا عنها، بل إنه وصف القيادة السوفيتية فى إحدى خطبه بأنهم أناس "غير مهذبين ولا طعم لهم".

وانطلاقا من هذه الرؤية أعلن السادات فى خطابه أمام البرلمان المصرى فى ١٤ مارس ١٩٧٦ إلغاء المعاهدة المصرية السوفيتية الموقعة فى عام ١٩٧١.



الرئيس حسنى مبارك والرئيس جورباتشوف خلال لقائهما بموسكو

وبلغ التسلسل الدرامى للأحداث ذروته فى سبتمبر ١٩٨١ حيث اتهمت القيادة السياسية المصرية السفارة السوفيتية فى القاهرة بالتورط فى أعمال التجسس، وطلبت من السفير السوفييتى وبعض أعضاء السفارة مغادرة البلاد.

ومع تولى الرئيس مبارك مقاليد السلطة فى عام ١٩٨١ قام بتطوير المفهوم المصرى للنظام الدولى ودور مصر فيه. فعلى النقيض من رؤية الرئيس السادات والتى نظرت إلى الولايات المتحدة على أنها مركز العالم، تبنى مبارك رؤية لهذا العالم تقوم على أساس من القطبية المتعددة، وإن نجاح مصر فى هذا العالم يعتمد على نجاحها فى فتح قنوات اتصال مع كافة الأقطاب والقوى الدولية. فاحتفظت مصر بعلاقاتها القوية مع الولايات المتحدة، وفى الوقت نفسه تحسنت علاقات مصر مع الاتحاد السوفييتى على الرغم من استمرار الولايات المتحدة كمصدر رئيسى للمساعدات الاقتصادية والعسكرية.

ومنذ استئناف العلاقات الدبلوماسية بين البلدين فى يوليو ١٩٨٤ دخلت العلاقات المصرية - السوفيتية مرحلة من التحسن التدريجى. ففى الفترة من ١٩٨٤-١٩٩١ تبادل المسئولون المصريون والسوفييت الزيارات، والتى توجت بزيارة الرئيس مبارك لموسكو فى عام ١٩٩٠.

ومع تحسن العلاقات المصرية - السوفيتية وافق السوفييت على تزويد مصر بالمساعدات الفنية الضرورية لاستمرار تشغيل المصانع التى شيدتها مصر فى الستينيات بالمساعدة والخبرة السوفيتيين. صاحب ذلك إبرام عدد من الاتفاقيات التجارية بين البلدين. كما تم تسوية ديون مصر للاتحاد السوفييتى وإعادة جدولة ديونها العسكرية بمقتضى اتفاقيتين تم إبرامهما فى مارس ١٩٨٧، وفبراير ١٩٨٨.

هذا فضلا عن استعادة العلاقات الثقافية بين البلدين فأعيد فتح المركز الثقافى السوفييتى بالقاهرة فى مارس ١٩٨٨، كما رُفعت القيود التى فرضت على حجم البعثة الدبلوماسية السوفيتية فى العاصمة المصرية.



إحدى جلسات المباحثات المصرية السوفيتية



الرئيس حسنى مبارك والرئيس الروسى بوريس يلتسين

وعقب انهيار الاتحاد السوفييتى حدث نوع من إعادة هيكلة العلاقات بين مصر وروسيا، فشهدت العلاقات السياسية بين البلدين فتورا نسبيا، وأصبحت الأولوية للاعتبارات الاقتصادية والعلاقات التجارية. وقد يرجع ذلك إلى أن الفترة من ١٩٨٥-١٩٩١ كانت هى فترة إعادة بناء الثقة بين البلدين ومن ثم كانت الأولوية للاعتبارات السياسية.

أما بعد تفكك الاتحاد السوفييتى ونظرا للمشاكل الداخلية التى تواجهها روسيا، وإعطاء الأولوية للاعتبارات الاقتصادية فى السياسة الخارجية الروسية بصفة عامة، فقد كان هناك تركيز واضح على العلاقات الاقتصادية والتجارية بين البلدين.

وعلى صعيد العلاقات الاقتصادية أخذ التغير بعدين أساسيين. فمن ناحية ساعدت عملية الخصخصة التى شهدها الاقتصاد الروسى على إتاحة الفرصة للقطاع الخاص فى كلا البلدين لممارسة دور ملحوظ. وفى هذا الإطار قام عدد كبير من رجال الأعمال المصريين بالاستثمار وفتح أسواق جديدة فى روسيا. من ناحية أخرى، لم تعد روسيا مصدرا للمساعدات بالنسبة لمصر، وأصبحت العلاقات بينهما تقوم بالأساس على مبدأ الصفقات المتكافئة. فتم إعادة النظر بشأن المساعدات المالية والفنية والقروض التى تم الاتفاق بشأنها بين مصر والاتحاد السوفييتى لتنفيذ عدد من المشروعات منها مشروع بناء ثلاث محطات لتوليد الطاقة الكهربائية فى عيون موسى، ونجع حمادى، وجبل الجلالة فى العين السخنة، وذلك على ضوء الوضع الجديد لروسيا وكونها الآن دولة متلقية للمعونة وليست مانحة لها. واستقر الأمر على دفع جزء من قيمة المعدات اللازمة لهذه المشروعات نقدا، وتسديد القيمة المتبقية فى صورة سلع مصرية تُصدر إلى روسيا.

على صعيد آخر نشطت العلاقات الثقافية بين البلدين خاصة منذ عام ١٩٩٤ والذى شهد



زيارة رئيس الصين لمصر عام ١٩٩٦

إعادة هيكلة للعلاقات الثقافية والعلمية بين مصر وروسيا .

فكان الاتفاق فى يونيو ١٩٩٤ بين لجنة الدولة للتعليم العالى بروسيا ووزارة التعليم العالى بمصر على التعاون بين مؤسسات التعليم العالى فى البلدين وتنمية البحوث المشتركة بينهما . كما تكرر التبادل الطلابى بين الجامعات فى كلا البلدين . هذا إلى جانب اتفاقية التعاون الثقافى والعلمى الموقعة بين البلدين فى مارس ١٩٩٥ .

ثالثا : سياسة مصر الخارجية تجاه القوى الكبرى

ويُقصَدُ بالقوى الكبرى كلٌ من الصين، واليابان، والاتحاد الأوروبى .

وعلى الرغم من قدم العلاقات المصرية مع هذه القوى الدولية، إلا أن هذه العلاقات اكتسبت أهمية خاصة خلال حقبتى الثمانينات والتسعينات، وذلك فى ظل استراتيجية التوازن التى اتبعها الرئيس مبارك، والتى استهدفت تحقيق أكبر قدر من التوازن فى العلاقات الدولية لمصر بحيث تزيد السياسة المصرية من كثافة تفاعلاتها مع القوى الدولية الأخرى جنبا إلى جنب مع الإبقاء على الروابط القوية مع الولايات المتحدة فى شتى المجالات .

ومن ثم سوف يتم التركيز على طبيعة هذه العلاقات خلال فترة الثمانينيات والتسعينيات .

١ - *العلاقات المصرية - الصينية :*

كانت مصر من أوائل الدول العربية التى كان لها تمثيل دبلوماسى مع الصين وذلك عام ١٩٢٨، كما كانت من أوائل الدول التى بادرت بالاعتراف بجمهورية الصين الشعبية فى وقت تنكر العالم لها . وكان ذلك على هامش مؤتمر باندونج عام ١٩٥٥ حيث التقى الرئيس عبدالناصر مع رئيس وزراء الصين الشعبية فى ذلك الوقت شيوين لاى، وأجرى معه مباحثات أسفرت عن توقيع عدد من الاتفاقيات الثقافية بين البلدين، ثم كان إعلان تبادل العلاقات الدبلوماسية بينهما فى مايو ١٩٥٦ .

وكان موقف الصين الشعبية تجاه العدوان الثلاثى على مصر عاملا أساسيا وراء اتخاذ القيادة المصرية مثل هذه الخطوة، حيث أعربت الصين الشعبية عن تأييدها لمصر واستعدادها لإرسال المتطوعين الصينيين لمساعدة مصر فى الدفاع عن نفسها ضد المعتدين. هذا فضلا عن تقارب التوجهات السياسية للبلدين وعلى رأسها النضال لمكافحة الاستعمار، ودعم سياسة عدم الانحياز. هذا إلى جانب تأييد الصين لكافة القضايا العربية كالاعتراف بالحكومة الجزائرية المؤقتة فى ديسمبر ١٩٥٨، ورفضها تبادل التمثيل الدبلوماسى مع إسرائيل لعقود طويلة، واعترافها بمنظمة التحرير الفلسطينية ومنح ممثلها فى بكين الصفة الدبلوماسية عام ١٩٦٧.

ولقد انعكس هذا التقارب فى الزيارت المتبادلة لكبار المسئولين فى البلدين. فخلال الستينات قام رئيس الوزراء الصينى شواين لاى بزيارتين إلى مصر فى ديسمبر ١٩٦٣، ويناير ١٩٦٤. كما تعددت الزيارت المتبادلة بين البلدين على المستويين الوزارى والبرلمانى خلال السبعينات، وكان أبرزها زيارة نائب رئيس الجمهورية لبكين فى أبريل ١٩٧٦. كما انعكس أيضا فى علاقات التعاون الودية التى ربطت بين البلدين وتمثلت فى عدد من بروتوكولات التعاون الثنائى التى غطت معظم المجالات الاقتصادية والصناعية والزراعية والعسكرية والثقافية، بالإضافة إلى التعاون فى مجال التكنولوجيا خاصة فى ظل ملاءمة التكنولوجيا الصينية للبيئة المصرية.

وخلال الثمانينات والتسعينات شهدت العلاقات المصرية-الصينية نموا مطردا وتطورا ايجابيا تجسد فى عدد من النواحى.

أولها، قيام رئيس جمهورية الصين الشعبية لى شيان نيان بأول زيارة رسمية لمصر فى مارس عام ١٩٨٦. ثم الزيارة التى قام بها الرئيس الصينى "يانج شانج كون" لمصر فى ديسمبر ١٩٨٩. وأخيرا زيارة الرئيس الصينى لمصر فى مايو ١٩٩٦ والتى وُقع خلالها ثلاث اتفاقيات للتعاون بين البلدين فى مجال الثقافة، والاقتصاد، والتكنولوجيا والعمالة. من ناحية أخرى، قام الرئيس حسنى مبارك بأربع زيارات لبكين فى ابريل ١٩٨٣، وفى مايو ١٩٩٠، وفى أكتوبر ١٩٩٢ ثم فى ابريل ١٩٩٤. هذا فضلا عن العديد من الزيارات البرلمانية والحكومية المتبادلة بين البلدين.

وثانيها، الاهتمام بتوسيع نطاق التعاون الاقتصادى والتبادل التجارى بين البلدين والوصول به إلى مستوى العلاقات السياسية الوثيقة بينهما.

ومن هنا كان إعطاء تسهيلات أكبر للموردين فى البلدين والاهتمام بتنشيط وزيادة حجم الاستثمارات الصينية فى مصر. وهو ما أدى إلى تضاعف حجم التبادل التجارى بين البلدين أربع مرات عام ١٩٩٦ مقارنة بما كان عليه الحال عام ١٩٩٠.

هذا وقد كان أول اتفاق تجارى بين البلدين عام ١٩٥٢، ثم جاء الاتفاق الثانى بينهما عام ١٩٨٥. وفى عام ١٩٩٥ تم توقيع الاتفاق الاقتصادى والتجارى الثالث بين البلدين والذى تضمن التعاون الاقتصادى والتكنولوجى بينهما. كما تم الاتفاق حول تنفيذ عدد من المشروعات فى مصر، وإنشاء عدد من الشركات المشتركة خاصة فى المجالات الصناعية، وإيفاد عدد من الخبراء والفنيين الصينيين إلى مصر.

وثالثها، موافقة الصين على تخفيض أعباء الديون المصرية وتقديم عدة تسهيلات فى السداد. ومن ناحية أخرى، أيدت مصر دخول الصين فى اتفاقية تحرير التجارة الدولية "الجات" دون قيد أو شرط.

ورابعها، التشاور والتنسيق بين البلدين بشأن

القضايا الدولية والإقليمية ذات الاهتمام المشترك. وقد برز هذا فى:

١ - تأكيد الصين على أن مشكلة الشرق الأوسط لايمكن أن تحل إلا عن طريق المفاوضات على أساس قرارى مجلس الأمن رقمى ٢٤٢ و٣٣٨، والانسحاب الإسرائيلى من كافة الأراضى العربية المحتلة. وكذا مشاركتها الفعلية فى دعم عملية التسوية والتى كان من مظاهرها استضافتها لاجتماعات لجنة المياه المنبثقة عن المفاوضات متعددة الأطراف.

٢ - التنسيق بين البلدين فى إطار التعامل مع «أزمة لوكربى» الخاصة بتسليم متهمين ليبيين بتفجير طائرة أمريكية وتقديمهم للمحاكمة.

٣ - التشاور بين البلدين حول توسيع العضوية الدائمة فى مجلس الأمن سعيا للحصول على دعم الصين لإمكانية حصول مصر على مقعد دائم بالمجلس وهى المشاورات التى لم تسفر بعد عن نتيجة محددة.

خامسها، هناك مواقف محددة وضح خلالها تأييد الصين لمصر ولعل أبرز هذه المواقف ما يلى:

١ - تأييد الصين لترشيح د. بطرس غالى لمنصب السكرتير العام للأمم المتحدة.

٢ - تأييدها ومساندتها لمبادرة الرئيس المصرى داخل الأمم المتحدة بجعل منطقة الشرق الأوسط منطقة خالية من أسلحة الدمار الشامل وخاصة الأسلحة النووية.

وأخيرا، نمو التعاون والعلاقات الثقافية والفنية والإعلامية والتعليمية والقضائية والرياضية وكذا الخاصة بالشئون الاجتماعية بين البلدين. ففى نوفمبر ١٩٩٢ تم توقيع البرنامج التنفيذى للتعاون الثقافى بين البلدين لثلاثة أعوام تالية. كما تم توقيع وثيقة تفاهم وتعاون بين اتحاد الاذاعة والتليفزيون المصرى وبين التليفزيون المركزى الصينى فى يوليو ١٩٩٤.

وفى مارس ١٩٩٣ تم توقيع بروتوكول للتعاون العلمى بين وزارة البحث العلمى المصرية ولجنة العلم والتكنولوجيا بوزارة البحث العلمى الصينية. هذا إلى جانب العديد من البروتوكولات المشابهة فى مجالات التعليم، والصحة، والرى، والنقل الجوى، والسياحة، والرياضة، وفى المجال القضائى. ويبقى المركز الدولى للمؤتمرات - والذى تم إنشاؤه بمنحة ومساعدة صينية - رمزا لعمق العلاقات الثقافية بين مصر والصين.

٢ - العلاقات المصرية - اليابانية:

تعود العلاقات المصرية-اليابانية بجذورها إلى عام ١٩١٩ عندما افتتحت اليابان أول قنصلية لها فى الشرق الأوسط وذلك فى مدينة بورسعيد بهدف تأمين وحماية السفن اليابانية. ومع تزايد حركة التجارة اليابانية مع أوربا وبعض دول الشرق الأوسط قامت اليابان بإنشاء أول قنصلية عامة لها فى الإسكندرية فى عام ١٩٢٦. وقد تبع ذلك قيام مصر بإفتتاح قنصلية لها فى مدينة كوبى اليابانية عام ١٩٢٨.

كما كانت مصر من الدول الموقعة على معاهدة سان فرانسيسكو عام ١٩٥٢ والتى أقرت استقلال اليابان بعد هزيمتها فى الحرب العالمية الثانية. ولم ترق العلاقات الدبلوماسية بين البلدين إلى مستوى السفارة إلا فى عام ١٩٥٤.

ومن الناحية التاريخية كانت مصر دوما محط اهتمام اليابان فى الشرق الأوسط ليس فقط لدورها الرائد فى العالم العربى ولكن أيضا لأهمية قناة السويس الحيوية بالنسبة لليابان كخط ملاحى يربطها بأوربا. فخلال الخمسنيات والستينات كانت مصر هى مركز تطور العلاقات اليابانية مع العالم العربى، ومحطة لتنمية علاقاتها التجارية مع الدول

العربية خاصة المنتجة للبترول. إلا أنه نظرا لاختلاف أهداف كل من الدبلوماسية اليابانية الساعية إلى دعم التجارة والاقتصاد اليابانيين، والدبلوماسية المصرية الرامية إلى دعم قضايا الاستقلال والتحرر السياسى فإنه لم يحدث تطورا يذكر فى العلاقات المصرية - اليابانية طيلة هذه الفترة وحتى أزمة البترول عام ١٩٧٣. فقد أدت أزمة البترول العربية فى عام ١٩٧٣ إلى تنشيط الاهتمام اليابانى بالمنطقة العربية ومصر - باعتبارها دولة قائد فى المنطقة - حيث اكتشفت اليابان عدم كفاية الضمانة الغربية بتأمين مصادر الحصول على الطاقة، وضرورة تأمين حصولها على هذه المصادر من أسواق الشرق الأوسط.

ومع حلول الثمانينات، وفى إطار التغير فى توجهات القيادة المصرية من ناحية والاستعداد اليابانى لممارسة دور سياسى أكبر فى الشئون العالمية من ناحية أخرى، شهدت العلاقات المصرية - اليابانية طفرة تمثلت فى زيارة الرئيس مبارك لليابان عام ١٩٨٣ حيث كان لهذه الزيارة دور هام فى تأكيد وتدعيم العلاقات المتبادلة بين البلدين فى مختلف المجالات وخاصة على الصعيد الاقتصادى.

فمن ناحية أصبحت اليابان أكبر الدول المقدمة للمعونة لمصر بعد الولايات المتحدة، فقد كانت مصر هى الدولة غير الآسيوية الوحيدة التى تلقت هذه المعونات خلال السبعينات.

وقد وصل حجم هذه المساعدات فى سبتمبر ١٩٨٥ إلى ١٥٠٠ مليون دولار أمريكى، وتضمنت قروضا حكومية ميسرة، ومنحا ومساعدات فنية. ومنذ عام ١٩٨٨ أصبحت مصر أكبر متلقٍّ للمعونات اليابانية فى منطقة الشرق الأوسط والدولة الحادية عشرة فى برنامج المعونات اليابانية لنفس العام، وتلى مباشرة الدول الآسيوية المجاورة لليابان فى تلقى هذه المعونات حيث بلغ إجمالى المعونات اليابانية المقدمة لمصر فى هذا العام ٤٣٠ بليون ين يابانى.

وفى حقبة التسعينات شهدت العلاقات



زيارة رئيس وزراء اليابان ولقاؤه بالرئيس مبارك



الرئيس مبارك والسيدة حرمه خلال افتتاح دار الأوبرا بالقاهرة

السياسية والدبلوماسية بين البلدين نشاطا ملحوظا. فقام رئيس الوزراء اليابانى كاينو بزيارة مصر فى أكتوبر ١٩٩٠ فى أول زيارة رسمية لرئيس وزراء يابانى لمصر. وقام الرئيس مبارك بزيارة طوكيو فى مارس ١٩٩٥، والتى أعقبها زيارة رئيس وزراء اليابان لمصر فى سبتمبر من نفس العام. هذا إلى جانب العديد من الزيارات المتبادلة على مستوى أقل بين البلدين.

من ناحية أخرى، قدمت اليابان لمصر تسهيلات ائتمانية تصديرية طويلة الأجل وهو ما ضاعفً من حجم الصادرات اليابانية لمصر. هذا فضلا عن إعادة جدولة الديون المصرية لليابان، وخفض الدين المصرى بنسبة ٥٠٪، وكذا مساندة اليابان لمصر فى عملية إسقاط الديون الخارجية، وزيادة عملية تمويل المشروعات المصرية فى مجال الصناعة والزراعة والرى، هذا إلى جانب مشروع تطوير قناة السويس وتعميقها.

كما كان هناك تقارب واضح فى وجهات النظر بين البلدين بشأن عملية السلام فى الشرق الأوسط، والتأكيد على ضرورة دعم مفاوضات السلام. واستضافت اليابان مجموعة عمل البيئة فى إطار المباحثات متعددة الأطراف وذلك فى مايو ١٩٩٢.

كما نشطت العلاقات الثقافية بين البلدين بشكل واضح، وكان أبرز مظاهر ذلك قيام اليابان ببناء دار الأوبرا الجديدة بالقاهرة عام ١٩٨٦.

٣ - سياسة مصر الأوربية - المتوسطية:

فى أعقاب ثورة ١٩٥٢ لم يحظ البعد الأوروبى-المتوسطى بأهمية كبيرة فى أولويات السياسة الخارجية المصرية. ويرجع ذلك إلى اعتبارين أساسيين: أولهما: ما ينطوى عليه ذلك من تناقض مع توجهات السياسة الخارجية المصرية فى تلك الفترة، كعضو مؤسس لحركة عدم الانحياز ومناصر لحركات التحرر الوطنى فى مواجهة الدول الأوروبية الاستعمارية. وثانيهما: يتعلق بتوجهات السياسة الداخلية



المصرية فى تلك الفترة (الاشتراكية، التأميم، التنظيم السياسى الواحد) والتى لا تتسق مع القيم الأوروبية من رأسمالية وليبرالية. مع ذلك فقد شهدت الفترة التالية لحرب عام ١٩٦٧، ونتيجة للموقف الفرنسى الذى اتخذه الرئيس شارل ديجول ونقده لإسرائيل، تقدما محسوسا فى العلاقات مع فرنسا.

ومع التغير الذى طرأ على هذه التوجهات فى السبعينيات والاتجاه نحو الغرب بدأ الاهتمام المصرى بالبعد الأوروبى المتوسطى. فتم إبرام اتفاقية تعاون بين مصر والجماعة الأوروبية عام ١٩٧٧ والتى مثلت خطوة إيجابية نحو تنمية العلاقات المشتركة بين الجانبين. ورغم ذلك، فإنه فى ظل تركيز مصر على العلاقات مع الولايات المتحدة لم يأخذ البعد الأوربى أولوية فى السياسة الخارجية المصرية خلال هذه الفترة.

ومع تولى الرئيس مبارك للسلطة واتباعه استراتيجية التوازن السابق الإشارة إليها، بدأ الاهتمام المتزايد بالبعد الأوربى - المتوسطى. فمن ناحية استقطبت الدائرة الأوروبية حيزا كبيرا من اهتمامات وأنشطة السياسة الخارجية المصرية. ويرجع هذا الاهتمام إلى اعتبارين أساسيين:

الاعتبار الأول: جذب الدعم الأوروبى لجهود التنمية الاقتصادية فى مصر من خلال المنح والقروض والمساعدات الاقتصادية المباشرة وغير المباشرة، وتعزيز مركز مصر التفاوضى مع المؤسسات الاقتصادية الدولية، وخاصة صندوق النقد الدولى. فقد مثلت القضايا الاقتصادية محور التفاعلات بين مصر وأوروبا. وقام الرئيس مبارك بعدة جولات فى القارة الأوربية منها زيارته لمقر اللجنة الأوروبية فى بروكسل عام ١٩٨٩. والتى تعتبر أول زيارة يقوم بها رئيس دولة مصرى للجنة مما يبرز وزن وأهمية العلاقات مع الجماعة الأوروبية.

وكان من نتائج هذه الجولات المتكررة التوصل إلى عدة اتفاقيات بشأن إعادة جدولة

الديون فى إطار البيان المشترك لنادى باريس عام ١٩٩٢، والذى بمقتضاه تم تخفيض ٥٠٪ من قيمة الديون المستحقة على مصر، وإعادة جدولة الباقى، وكذا بشأن برامج مساعدات فى مختلف المجالات بين مصر والدول الأوروبية بشكل ثنائى.

كما وافقت دول المجموعة الأوروبية فى أغسطس١٩٩٢ على منح مصر بعض التيسيرات، منها إعفاء بعض السلع الزراعية المصرية من كافة الرسوم الجمركية، وزيادة نسبة واردات المجموعة من الغزل والمنسوجات المصرية بنسبة ٥٪، وتمتع المنتجات الصناعية المصرية المصدرة لدول السوق بإعفاءات جمركية تصل إلى ٥٠٪.

وقد أدى هذا إلى أن أصبحت أوربا هى أكبر شريك تجارى لمصر إذ يتجه إليها نحو ٦٠٪ من مجمل الصادرات المصرية.

الاعتبار الثانى: يتمثل فى محاولة مصر دفع المجموعة الأوروبية للعب دور أكبر فى عملية التسوية السلمية فى الشرق الأوسط. حيث عملت مصر على كسب التأييد الأوروبى للمبادئ التى تتبناها الدول العربية فى المفاوضات. وقد وضح ذلك من خلال زيارات الرئيس مبارك ووزير الخارجية المصرى السيد عمرو موسى للدول الأوربية، والتى أبدت تفهمها الواضح لهذه المبادئ وتأييدها الكامل لها.

كما شهدت العلاقات المصرية - الأوربية دفعة قوية نحو مزيد من التعاون وتمثل ذلك فى جولات المحادثات المصرية - الأوربية التى بدأت منذ مايو ١٩٩٤ للوصول إلى اتفاقية للمشاركة بين الجانبين. ووفقا لما هو مقترح ويجرى التفاوض بشأنه فإن الاتفاقية ستشتمل على نحو ٨٩ مادة بالإضافة إلى أربعة بروتوكولات وأربعة ملاحق وبحيث تغطى العديد من الموضوعات إلى جانب المسائل الاقتصادية وهى: الحوار السياسى، وحركة البضائع الزراعية والصناعية، والتجارة والخدمات، وحركة رؤوس الأموال، وضوابط المنافسة، والتعاون الاقتصادى والفنى



الرئيس حسنى مبارك والمستشار الألمانى هيلموت كول

والتكنولوجى، والعلاقات الثقافية، والإجراءات الخاصة بفض المنازعات. ومن المتوقع أن يكون لهذه الاتفاقية آثارها الايجابية على مصر حيث ستساعد على تنشيط الاستثمارات الأوربية فيها وتحديث أساليب الانتاج عن طريق تيسير استخدام التكنولوجيا الحديثة.

على صعيد آخر شهدت التسعينيات اهتماما متزايدا بالبعد المتوسطى فى السياسة الخارجية المصرية.

واتخذ هذا الاهتمام عدة مظاهر أهمها اقتراح الرئيس مبارك فى نوفمبر عام ١٩٩١ بإنشاء منتدى البحر المتوسط، ومشاركة مصر فى مؤتمر البرلمانيين عن الأمن والتعاون فى المتوسط فى عام ١٩٩٢، واجتماع منتدى المتوسط فى يوليو عام ١٩٩٤.

ومن الملاحظ أن الاهتمام المصرى بالبعد المتوسطى يتركز على التعاون الاقتصادى والفنى والثقافى بين دول حوض البحر المتوسط. كما تبنت مصر رؤية تتيح إمكانية



مبارك وفالدهايم

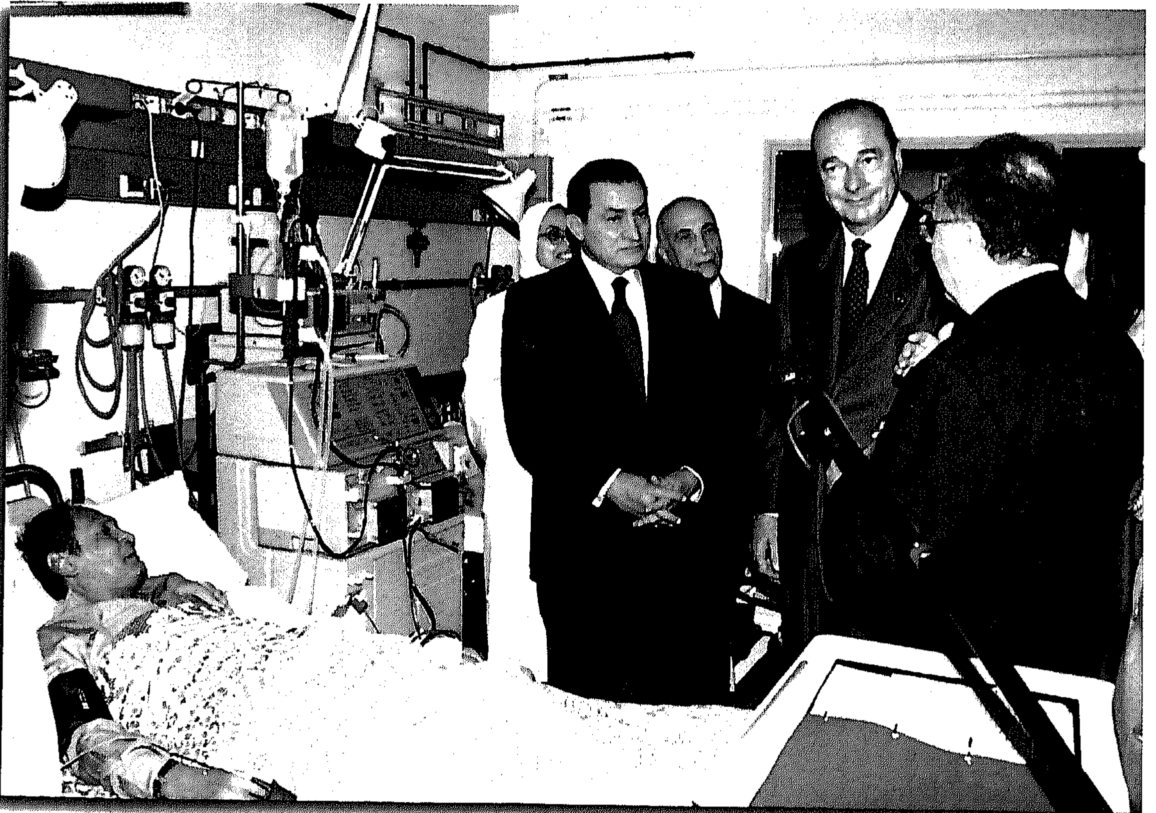


مبارك وميجور

التوسع فى عضوية منتدى البحر المتوسط لتتضمن مشاركة كل الدول الأوروبية والشرق أوسطية معا، لذلك استجابت مصر لدعوة الجماعة الأوروبية لمشروع الشراكة الأوروبية المتوسطية والتى اجتمعت فى برشلونة فى نوفمبر عام ١٩٩٥.



الرئيس مبارك والرئيس الفرنسى جاك شيراك



آفتتاح القصر العينى الجديد

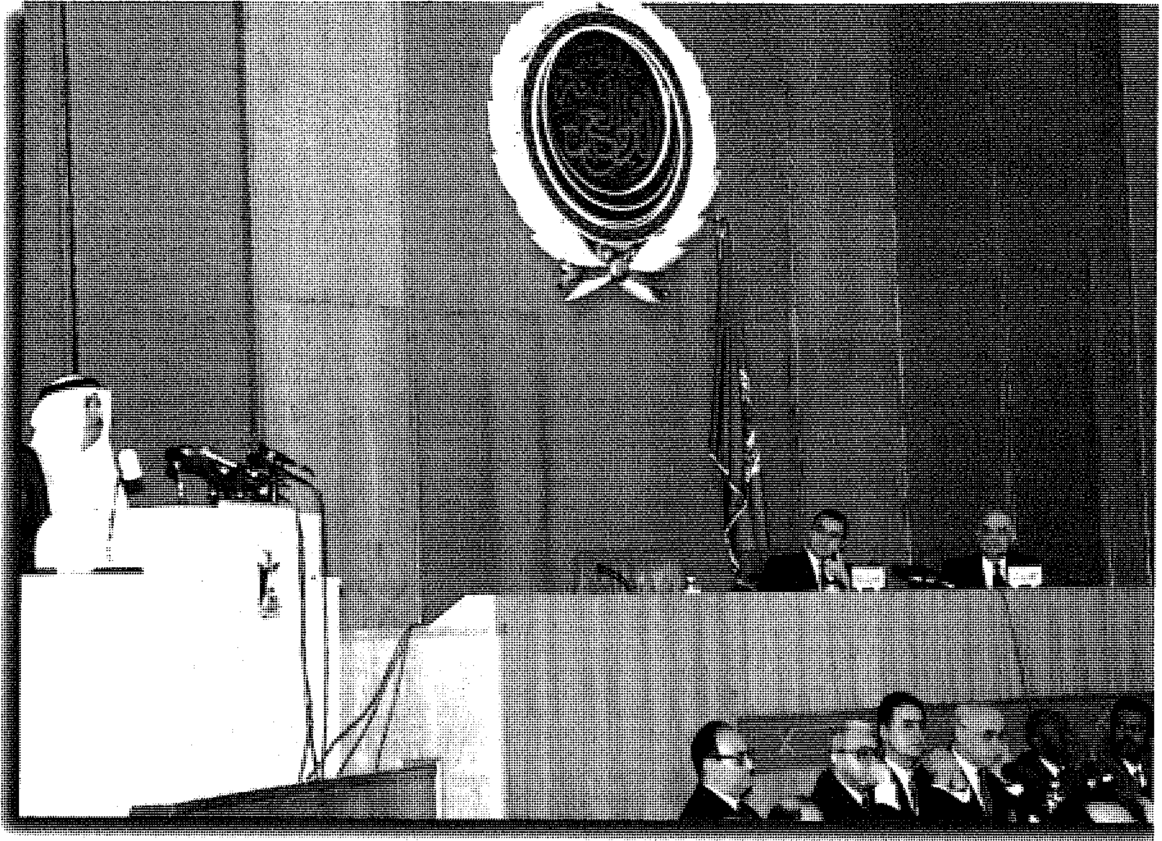
رابعا: سياسة مصر العربية

خلال الخمسينيات والستينيات تبنى الرئيس جمال عبدالناصر سياسة خارجية نشطة تجاه المنطقة العربية رافعا شعار القومية العربية والعروبة، ونظر إلى العالم العربى على أنه مجال طبيعى لدور مصر القيادى، وساحة رئيسية لسياستها الخارجية.

وخلال الفترة من ١٩٧١-١٩٧٣، بذلت مصر جهدا فى تسوية الخلافات بين الأنظمة العربية، وذلك من أجل بناء جبهة عربية عريضة لمواجهة إسرائيل. ساهم فى ذلك الزيارات التى قام بها الرئيس السادات لعدد من الدول العربية. فكان أول رئيس مصرى يزور العراق والكويت. كما اقترب بخطى سريعة من الدول العربية النفطية المعتدلة، وبصفة خاصة المملكة العربية السعودية. وقد تبنى السادات فى ذلك استراتيجية تقوم على مبدأ عدم التدخل فى الشئون الداخلية للدول الأخرى مؤكدا الحاجة الملحة للتضامن العربى. ولكن ما أن تحقق نصر أكتوبر عام ١٩٧٣ حتى تطورت رؤية السادات للعالم العربى. فقد رأى أن وضع مصر القيادى ذو طبيعة هيكلية وليست سلوكية. هذه الطبيعة الهيكلية تجعل من الصعب على أية دولة عربية أن تتحداها أو تسلبها دورها. ومن هنا، لم يكن يشعر بحاجة إلى انتهاج سياسة عربية نشطة للاحتفاظ لمصر بدور قيادى فى المنطقة، واعتبر أن تكلفة ذلك النمط القيادى من السلوك تفوق عوائده. لذلك، كان سعيه للسلام مع إسرائيل، فكانت زيارته للقدس فى نوفمبر عام ١٩٧٧ ثم توقيعه على اتفاقيات كامب ديفيد عام ١٩٧٨ ومعاهدة السلام المصرية - الإسرائيلية عام ١٩٧٩ والتى قوبلت برفض عربى عام. إذ قررت الدول العربية فى مؤتمر قمة بغداد قطع علاقاتها الدبلوماسية مع مصر، وتجميد عضويتها فى الجامعة العربية التى تم نقل مقرها من القاهرة إلى تونس، كما قررت مقاطعة أية شركة مصرية تتعامل مع إسرائيل.



مقر جامعة الدول العربية بالقاهرة



الرئيس مبارك يرأس أحد اجتماعات القمة العربية





الرئيس حسنى مبارك والملك حسين ملك الأردن

وعلى ذلك يمكن القول بأن مصر كانت معزولة - من الناحية الرسمية - عربيا إلى أن اختفى السادات من مسرح الحياة السياسية فى أكتوبر ١٩٨١ . بيد أن الرئيس مبارك تمكن خلال الثمانينيات من استعادة الدور النشط لمصر على المستوى العربى. وذلك انطلاقا من اقتناعه بأنه ليس فى مقدور مصر أن تحقق أمنها الاقتصادى أو أمنها الاستراتيجى دون أن تجعل من نفسها الدولة القائد على المستوى الإقليمى. ومن ثم فإنه فى الوقت الذى حاول فيه العمل على احترام التزاماته إزاء كل من الولايات المتحدة وإسرائيل، قام بإيقاف الحملات الإعلامية ضد الأنظمة العربية. وأكد على أن اتفاقيات كامب ديفيد لا تقيد مصر فيما يتعلق بالتزاماتها تجاه أمتها العربية. ومن هنا كانت إدانة مبارك للغزو الإسرائيلى للبنان فى عام ١٩٨٢ ، وقيامه بسحب السفير المصرى من «تل أبيب» فى أعقاب مذبحتى صابرا وشاتيلا، كما رفض القيام بزيارة القدس (حتى اشتراكه فى تشييع جنازة إسحق رابين رئيس الوزراء الإسرائيلى فى نوفمبر ١٩٩٥ وهو ما لا يعد زيارة رسمية).

وكان الاردن هو أولى الدول العربية التى استأنفت علاقاتها مع مصر فى سبتمبر ١٩٨٤ . وبحلول عام ١٩٨٩ كانت مصر قد استأنفت علاقاتها الدبلوماسية مع كافة الأقطار العربية. وتم الترحيب بعودتها إلى جامعة الدول العربية وذلك فى مؤتمر القمة العربية المنعقد بالدار البيضاء فى يونيو ١٩٨٩ . بل إن مصر دخلت فى اتفاق تعاون ضم كلا من الأردن والعراق واليمن الشمالى فيما عرف بأسم «مجلس التعاون العربى»، والذى لم يعد له ثمة وجود فعلى مع أزمة الخليج وغزو العراق للكويت فى أغسطس ١٩٩٠ .

وقد هيأت الحرب وما تلاها من أحداث ومواقف فرصة لمصر كى تستعيد دورها الإقليمى حيث سعت مصر نحو تحقيق مصالحة بين الدول العربية، وحل المشكلات بينها، وتجاوز انعكاسات الحرب. ومن ثم قامت مصر بمساندة كافة المشروعات التى تقدمت بها



الرئيس حسنى مبارك والرئيس اليمنى على عبدالله صالح

الأمانة العامة لجامعة الدول العربية بهدف إعادة ترتيب الأوضاع العربية كمشروع "المصالحة القومية العربية" . يضاف إلى هذا أن ظروف الحرب أدت إلى ظهور تجمع سياسى جديد ضم كلاً من مصر وسوريا إلى جانب دول مجلس التعاون الخليجى وهو مجموعة إعلان دول دمشق. فشهدت العلاقات المصرية الخليجية عقب الحرب نشاطا كبيرا فى كافة مجالات التعاون الثنائى الاقتصادية والإعلامية والأمنية وهو ما انعكس فى عدد البروتوكولات والاتفاقيات التى تم توقيعها فى المجالات المختلفة من ناحية، وإسقاط دول الخليج ديون مصر ووعودها بمزيد من المساعدات من أجل الدفع بخطى التنمية فيها من ناحية أخرى .

كما حاولت مصر التخفيف من الفتور الذى أصاب علاقات مصر مع كل من الأردن واليمن، وكذا مع دول المغرب العربى بسبب تباين المواقف تجاه أزمة الخليج، بل إن مصر تدخلت لتهدئة الأجواء بين الجزائر والمغرب إثر بروز خلافات بينهما حول التفجيرات التى حدثت فى المغرب عام ١٩٩٤، وسعت مصر جاهدة لمحاولة رفع العقوبات المفروضة على ليبيا فى أعقاب أزمة لوكيربى أو التخفيف منها .

ولكن ظل الفتور مسيطرا على العلاقات المصرية - العراقية، كما ساد العلاقات المصرية السودانية توتر حاد يتجاوز مجرد اختلاف مواقف البلدين خلال أزمة الخليج ليصل إلى حد الأزمة فى العلاقات بينهما. وذلك بعد قيام الحكومة السودانية فى عام ١٩٩٢ بمنح ترخيص للتنقيب عن البترول فى منطقة حلايب المصرية لإحدى الشركات الكندية، وهو ما اعتبرته مصر تعديا على حقوقها السيادية فى هذه المنطقة. هذا إلى جانب الاستفزازات الأمنية والتحرشات المستمرة والإجراءات التى اتخذتها الحكومة السودانية ضد المصالح المصرية والمواطنين المصريين فى السودان، وما تردد عن وجود عدة معسكرات

لتدريب الأصوليين المصريين فى السودان . ولقد مالت مصر إلى اتباع سياسة ضبط النفس والحكمة تجاه التصرفات السودانية المستفزة والتى كان آخرها تورط السودان فى محاولة اغتيال الرئيس مبارك فى أثيوبيا عام ١٩٩٥ .

على صعيد أخر مارست مصر دور "الراعى الإقليمى" منذ بدء عملية التسوية السلمية للصراع العربى الإسرائيلى عام ١٩٩١ وذلك بمؤتمر مدريد. فقد احتلت عملية السلام على كافة المسارات وخاصة المسار الفلسطينى الإسرائيلى أهمية خاصة فى سلم أولويات القيادة المصرية حيث عملت على استمرار ريادتها لهذه العملية، وركزت على دفع المفاوضات من أجل تحقيق التسوية السلمية . كما شاركت فى جميع جولات المباحثات متعددة الأطراف .

فمصر هى التى بادرت بإقناع اسرائيل بإعادة المطرودين الفلسطينيين إلى الأراضى المحتلة عام ١٩٩٢ . كما أنها رتبت واستضافت أول اجتماع جاد بين ياسر عرفات رئيس منظمة التحرير الفلسطينية واسحق رابين رئيس الوزراء الإسرائيلى فى القاهرة فى أكتوبر ١٩٩٣ . وهى التى بادرت بالدعوة إلى عقد مؤتمر "صانعى السلام" فى شرم الشيخ فى مارس ١٩٩٦ من أجل تذليل العقبات التى تواجهها عملية التسوية السلمية .

كما قامت مصر بدور رئيسى فى محاولة التنسيق والتفاهم بين سوريا ولبنان والفلسطينيين من جهة والولايات المتحدة وإسرائيل من جهة أخرى .

إلا أن استمرار عملية التسوية لم يؤثر كثيرا على العلاقات المصرية - الإسرائيلية . حيث استمر ما وصف "بالسلام الفاتر" بين البلدين . فمنذ تولى الرئيس مبارك للسلطة تضافرت العوائق أمام استكمال عملية تطبيع العلاقات بين البلدين بدءا بالممارسات الإسرائيلية تجاه الفلسطينيين، وسياستها تجاه الدول العربية المجاورة (تدميرها للمفاعل النووى العراقى، وغزوها للبنان، وتورطها فى مذبحتى صابرا وشاتيلا، وكذلك غارتها على المركز الرئيسى لمنظمة التحرير الفلسطينية فى تونس ولجوءها لأساليب قسرية عنيفة فى قمع



الرئيس حسنى مبارك والرئيس السورى حافظ الأسد

الانتفاضة الفلسطينية). ومرورا بالتوتر الذى شهدته العلاقات بين البلدين نتيجة لسلسلة الهجمات على الدبلوماسيين الإسرائيليين فى مصر بين عامى ١٩٨٤ و١٩٨٦ من قبل جماعة أطلقت على نفسها اسم "ثورة مصر"، والهجوم الذى وقع على عدد من السياح الإسرائيليين فى عام ١٩٨٥ بواسطة أحد المجندين المصريين فى سيناء. ثم التوتر الذى شهدته العلاقات المصرية - الإسرائيلية خلال عامى ١٩٩٤ - ١٩٩٥ بشأن مد سريان معاهدة الحد من الانتشار النووى، حيث ربطت مصر بين الموافقة على مد سريان المعاهدة وانضمام إسرائيل لها مما أثار توترات وأزمات بين مصر وكل من الولايات المتحدة وإسرائيل.

هذا إلى جانب قضية القدس وتمسك إسرائيل باعتبارها عاصمة لها مما يعد عقبة حقيقية أمام إحراز تقدم على طريق التطبيع، وذلك لوضع ومكانة القدس ليس فقط بالنسبة لمصر والعرب ولكن على المستوى الإسلامى والدولى أيضا.





تلعب مصر دورا مهما فى دفع السلام بين العرب وإسرائيل

مؤتمر القمة العربى
القاهرة ٢٢-٢٣ يونيو ١٩٩٦

وكما حرصت مصر دائما تعلى توحيد الصف العربى وتسوية أى خلافات أو نزاعات تنشأ بين الدول العربية .

وبعد أن عانت الدول العربية من الفرقة والنزاعات بين الدول العربية نتيجة لمحاولة العراق احتلال الكويت .

ومع تغير الحكومة الإسرائيلية ووصول حزب الليكود المتشدد للسطلة فى إسرآئيل بشكل قد يهدد مسيرة السلام جاءت مبادرة الرئيس محمد حسنى مبارك بدعوة الدول العربية لمؤتمر قمة ينعقد فى القاهرة فى ٢٢ يونيو ١٩٩٦ للم شمل الأمة العربية وإنهاء الخلافات بين الأشقاء وتوحيد الموقف العربى تجاه قضايا السلام فى المنطقة وتأكيد النوايا العربية في تحقيق السلام العادل والقائم على احترام كافة المعاهدات والمواثيق الدولية ومواجهة التعنت الإسرائيلى الذى بدا من بعض تصريحات الحكومة الإسرائيلية .

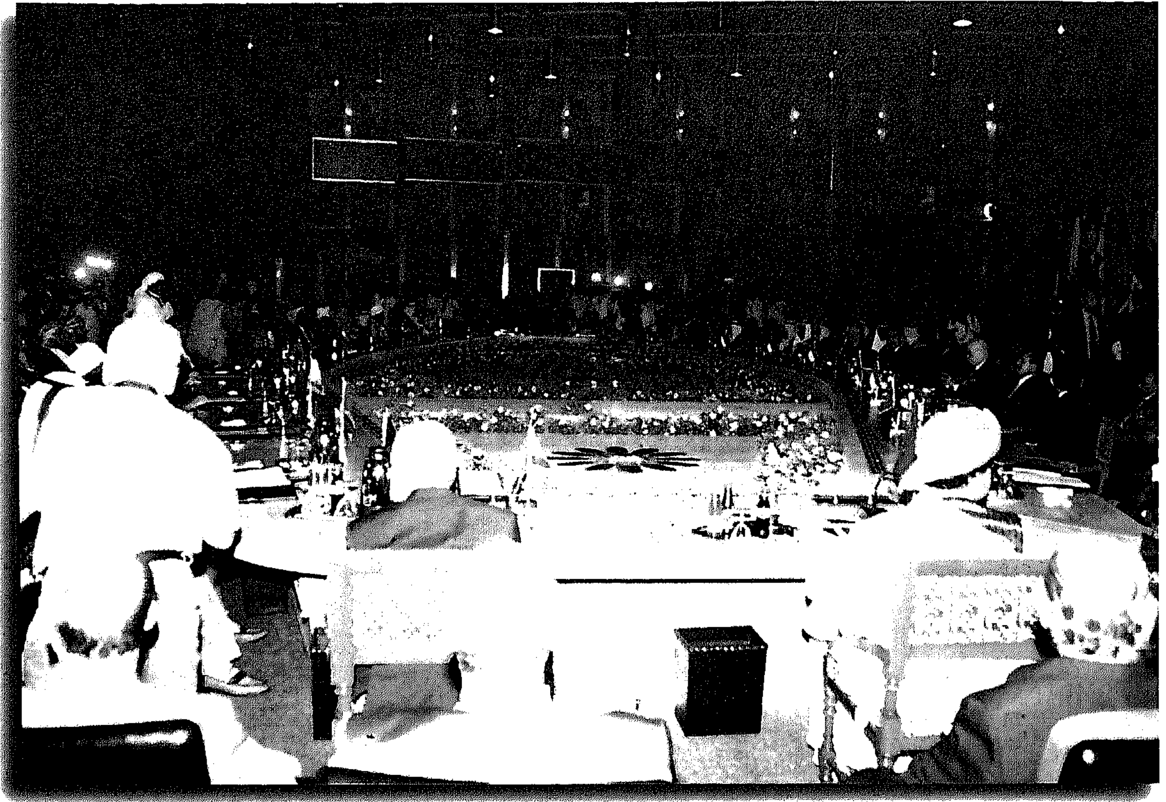
قمة القاهرة التاريخية للتآلف والتضامن والسلام

وتلبية لدعوة الرئيس مبارك أنعقدت قمة القاهرة بحضور ٢١ دولة يمثلها ملوك وأمراء ومسئولو هذه الدول لبحث مسيرة السلام فى الشرق الأوسط وتنسيق المواقف العربية تجاه مختلف القضايا وفى مقدمتها ما يتعلق بأمن المنطقة .

شارك فى القمة بالإضافة إلى الرئيس محمد حسنى مبارك ١٣ ملك ورئيس دولة عربية هم الرؤساء : السورى حافظ الأسد، واللبنانى الياس الهراوى، واليمنى على عبدالله صالح، والجزائرى الأمين زروال، والتونسى زين العابدين بن على، والليبى معمر القذافى، والسودانى عمر حسن البشير،



الرئيس حسنى مبارك يرأس القمة العربية فى القاهرة ١٩٩٦



الجلسة الافتتاحية لقمة القاهرة

والموريتانى معاوية ولد سيدى أحمد الطايع، والفلسطينى ياسر عرفات، وحسن جوليد رئيس جيبوتى، ومحمد تقى عبدالكريم رئيس جزر القمر.

كما شارك من الملوك والأمراء العرب الملك حسين عاهل الأردن، والشيخ عيسى بن سلمان آل خليفة أمير البحرين، والأمير عبدالله بن عبدالعزيز ولى عهد السعودية، والشيخ سعد العبدالله السالم الصباح ولى عهد ورئيس مجلس الوزراء الكويتى، والشيخ خليفة بن زايد آل نهيان ولى عهد أبو ظبى، والشيخ عبدالله بن خليفة آل ثان نائب رئيس الوزراء ووزير الداخلية القطرى وفهد بن محمود نائب رئيس الوزراء العمان وعبدالله حسن محمود سفير الصومال ومندوبها الدائم بالجامعة العربية.

وقد كان مستوى حضور قمة القاهرة تأكيد لحيوية الأمة العربية وقدرتها على مواجهة التحديات الراهنة. وأدراك كل الرؤساء والملوك العرب لدقة المرحلة التى تعيشها الأمة العربية.

٧ نقاط تحدد الرؤية العربية للسلام

وفى افتتاح القمة العربية بالقاهرة أوضح الرئيس مبارك الرؤية الصحيحة للسلام من وجهة النظر العربية والدولية وحددها فى ٧ نقاط:

١- نسعى لتحقيق السلام العادل والشامل ولا تتوقف خطواته.

٢- المفاوضات محكومة بإطار مؤتمر مدريد ومبدأ الأرض مقابل السلام.

٣- من غير المقبول أن يسعى أى طرف لإهدار المرجعية القانونية لعملية السلام.

٤- كل الأفراد ملزمة بالتفاوض حول جميع المسائل.

٥- نطالب بالتنفيذ الدقيق لكل ما يتم التوصل إليه.

٦- لا نخطط لأى أخلال بالتزاماتنا ونطالب إسرائيل بالوفاء بالتزاماتها .
٧- الأمن لا يتحقق باحتلال أراضى الغير وتجاهل حقوقهم المشروعة أو بأعتناق مفاهيم التوسع الأقليمى أو تكديس أسلحة الدمار الشامل .

نجاح قمة القاهرة فى لم الشمل العربى

وعلى مدار اليومين لمؤتمر قمة القاهرة قام الرئيس مبارك بسلسلة طويلة من اللقاءات والاجتماعات التى كانت تهدف لتذليل أى عقبات فى سبيل لم الشمل العربى وحل الخلافات بين الأشقاء فكانت له لقاءات مع الرئيس السورى حافظ الأسد والعاهل الأردنى الملك حسين تلاها لقاء بينهم لحل أى خلافات بين الدلتين الشقيقتين، كذلك نجح الرئيس مبارك فى ترتيب لقاء بين الرئيس السورى حافظ الأسد والرئيس الفلسطينى ياسر عرفات، ولقاء آخر بين الرئيس الليبى معمر القذافى والرئيس الفلسطينى ياسر عرفات، كما التقى الرئيس مبارك والرئيس السودانى عمر البشير لوضع آلية لإنهاء أى خلافات بين مصر والسودان .

ولقد كانت هذه اللقاءات إيجابية للغاية مما يؤكد نجاح قمة القاهرة وأهمية ما قام به الرئيس مبارك من مجهودات هائلة لحل كل الخلافات وإذابة كل الشوائب بين الأشقاء العرب .

بالإضافة لهذه اللقاءات فقد أكدت كل الدول المشاركة فى القمة بحل المشاكل وتوحيد الصف العربى ولم الشمل حيث أعلنت الكويت أنها تتطلع لبناء عربي جديد يحترم سيادة الدول واستقلالها، كما أعلنت البحرين أنها تطالب بضرورة التضامن العربى وأعلنت تونس مطالبتها بآلية لحل النزاعات العربية سلميا، وأعلنت الجزائر أن قمة القاهرة هى



البداية الحقيقية للم الشمل العربى وأعلنت سلطنة عمان أنه لا بديل عن إستعادة التضامن لخدمة المصلحة العليا للأمة العربية .

نجاح قمة القاهرة على المحاور المختلفة

أولا مستقبل عملية السلام:

* تأكيد الرغبة العربية فى استئناف مفاوضات السلام مع إسرائيل وفق الأسس التى تم الاتفاق عليها من قبل، وفى كلمته التى أختتم بها أعمال القمة طالب الرئيس مبارك إسرائيل باستكمال حلقات السلام الشامل والعادل والمتوازن وفقا لمواثيق مؤتمر مدريد للسلام ودون شروط مسبقة .

* توجيه رسائل واضحة للعالم تؤكد أن العرب وهم يتمسكون بخيار السلام يحذرون من أى اخلال بأسسه . وقد جاء البيان الختامى معبرا عن مشاعر وأمال الأمة العربية ورؤيتها لقضية مصيرية مثل السلام ووافقت عليه

الدول العربية بالاجماع حتي العقيد معمر القذافى قائد الثورة الليبية نفسه أسقط أية تحفظات له فى مثل هذه الحالات . وفى البيان الختامى لقمة القاهرة كانت هناك رسائل صريحة وقوية اللهجة حيث وجه العرب تحذيرا واضحا لإسرائيل من المماطلة أو الإخلال بمبادىء وأسس السلام .

وتضمن أن الدول العربية ستعيد النظر فى خطواتها تجاه إسرائيل إذا تراجعت حكومة تل أبيب عن الالتزامات والاتفاقات التى تم التوصل إليها وقد حمل هذا التحذير إشارة لربط التطبيع بالتقدم فى مسيرة السلام كما طالبت القمة بإنهاء الاحتلال الإسرائيلى للجولات والجنوب لبنان .

* تكليف القمة لوزراء الخارجية العرب لعقد اجتماع لمراجعة التطورات المتعلقة بعملية السلام وذلك قبيل اجتماع مجلس الجامعة العربية فى سبتمبر القادم أو حين تقتضى الضرورة ذلك .

ثانيا: المصالحات العربية

وأحد أهم الإنجازات التى تحققت فى هذه القمة هو جمع الشمل العربى وإزالة الجفوة التى كانت قائمة بين الدول العربية المحورية فى المنطقة مما حقق مصالحات كثيرة على طريق استعادة التضامن العربى .

هذه المصالحات تحققت من خلال مبادرة الرئيس مبارك بعقد عدة اجتماعات جمعته مع الرئيس السورى حافظ الأسد والملك حسين عاهل الأردن وبين الأسد والرئيس الفلسطينى ياسر عرفات وبين عرفات والملك حسين وقد اشاعت هذه اللقاءات مناخا إيجابيا للغاية وأجواء أخوية فى القمة .

وهنا يجب أن نشير إلى بعض النقاط المهمة :

* قال الرئيس مبارك أن القمة العربية بالقاهرة جاءت بعد سنوات طويلة من الغباب تسببت فى خلق حواجز نفسية ضخمت



المشكلات وقال الرئيس أن الحاجز النفسى قد انكسر فى قمة القاهرة وأكد الرئيس أن أهم نتائج القمة هى جمع الشمل العربى وتنقية الأجواء العربية وتعد المصالحات التى تمت فى القمة جزءا اساسيا من هذا العمل.

* البيان الختامى للقمة أكد ضرورة إعادة بناء التضامن العربى باعتباره السبيل الصحيح لتحقيق أهداف العمل العربى المشترك مشددا على أهمية احترام السيادة والاستقلال والسلامة الإقليمية لكل دول وتسوية المشكلات الثنائية بين الدول العربية بالوسائل السلمية.

* أكد الرئيس السورى حافظ الأسد بعد القمة بأنه متفائل كثيرا بنجاح المؤتمر وأنعقد القمة بالقاهرة كان له أثر كبير فى عودة روح المصالحة والتضامن. مؤكدا أن سوريا كانت داذما مستعدة للقاء مع أى شقيق عربى لأن أى طرف عربى تفقده الساحة العربية هو خسارة للعرب جميعا وأكد أن أى تخطيط هو للأمة العربية كلها واشار إلى أن الجميع فى القمة عبر عن حسن النية والحماس تجاه القضايا العربية ووعدت كل دولة ببذل كل ما يمكنها فى هذا الصدد كما أكد أن المؤتمر نجح فى نقل رأى الأمة العربية للأخرين بوضوح بالغ.

ثالثا: العلاقة بالدول الغير عربية

وجه مؤتمر القمة عدة رسائل مهمة أيضا يمكن أن نستخلصها مما ورد فى وثائق وبيانات القمة:

* البيان الختامى أكد تضامن الدول العربية مع دولة البحرين الشقيقة ودعا إيران إلى احترام سيادة البحرين ضمن إطار علاقات حسن الجوار، كما دعت الدول العربية إيران إلى إنهاء احتلالها للجزر الثلاث التابعة لدولة الإمارات العربية المتحدة والكف عن ممارسة سياسة فرض الأمر الواقعودعا البيان تركيا إلى إعادة النظر فى اتفاقها العسكرى مع إسرائيل.

* الرئيس مبارك أكد إيمان الشعوب العربية بالسلام والتعايش السلمى ودعا الشعوب الغير عربية فى المنطقة إلى التعامل مع الأمة العربية بالاسلوب نفسه الذى يقوم على المساواة والتوازن بين حقوق الشعوب والتزاماتها واحترام إرادة الغير وكرامته.

رابعا: العمل العربى المشترك

وفى هذا المجال اتخذ مؤتمر القمة عدة قرارات بالغة الأهمية حيث قرر ما يلى:

* الموافقة من حيث المبدأ على إنشاء محكمة العدل العربية وميثاق الشرف للأمن والتعاون العربى المشترك وإنشاء آلية جامعة الدول العربية لتسوية النزاعات سلميا.

* إحالة اقتراح ليبيا الخاص بمشروع الاتحاد العربى إلى مجلس الجامعة العربية لدراسته وعرضه على مؤتمر القمة القادم.

* تكليف المجلس الاقتصادى والاجتماعى لجامعة الدول العربية باتخاذ ما يلزم نحو الإسراع فى إقامة منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى.

* تكليف الرئيس مبارك باعتباره رئيس قمة القاهرة بإجراء الاتصالات والمشاورات اللازمة مع القادة العرب والأمين العام لجامعة الدول العربية للمتابعة والاتفاق بالنسبة لإنعقاد القمة التالية.

الموافقة على إنشاء محكمة العدل الدولية وميثاق الشرف وآلية فض المنازعات

إضافة إلى ما ورد فى البيان الختامى لمؤتمر القمة العربى أصدر المؤتمر عددا من القرارات المهمة لتعزيز العمل العربي المشترك. وفيما يلى نص هذه القرارات:

أن مؤتمر القمة العربى المنعقد فى القاهرة فى الفترة من ٥-٧ صفر ١٤١٧ﻫ الموافق ٢١-٢٣ يونيو ١٩٩٦ م بعد إطلاعه على قرارات وبيانات القمة العربية ومجلس الجامعة بشأن تدعيم العمل العربى المشترك وتعزيز آلياته.

- واستنادا إلى الأهداف والمبادىء التى يحددها ميثاق جامعة الدول العربية.

- واسترشادا بما ورد فى خطاب الرئيس محمد حسنى مبارك فى الجلسة الاحتفالية التى عقدها مجلس الجامعة بمناسبة العيد الخمسين لتأسيس جامعة الدول العربية.

- وتقديرا للظروف التى تمر بها الأمة العربية والتحديات التى تواجه العمل العربى المشترك وأجهزته فضلا عن التطورات التى استجدت على المستويات الإقليمية والعالمية.

- ورغبة منه فى تعزيز العلاقات العربية وتنميتها بما يخدم الأهداف العليا للأمة العربية ويصون أمنها يقرر:

١- الموافقة من حيث المبدأ على:

أ- إنشاء محكمة العدل العربية.

ب- ميثاق الشرف للأمن والتعاون العربى.

ج- إنشاءآلية جامعة الدول العربية للوقاية من النزاعات وإدارتها وتسويتها بين الدول العربي.

٢- تكليف وزراء الخارجية باستكمال الصيغ النهائية الخاصة بكل منهم.

٣- إحالة اقتراح الجماهيرية الليبية إلى مجلس الجامعة العربية لدراسته وعرضه على مؤتمر القمة القادم.

خامسا: مصر ودول العالم الثالث

على عكس الحال فى الخمسينيات والستينيات، لم تشهد السبعينيات اهتماما كبيرا بالعلاقات مع دول العالم الثالث. وذلك فى ظل اقتناع السادات بأهمية الروابط الاقتصادية والاستراتيجية مع الدول الغربية بصفة عامة والولايات المتحدة بصفة خاصة فى حل مشاكل مصر الداخلية، والخروج بها من أزمتها الاقتصادية. ونظرته الى الشعارات التى





مبارك رئيسا لمنظمة الوحدة الافريقية

رفعها أنصار التضامن الأفريقى الآسيوى ومعاداة الامبريالية على أنها شعارات بالية لا تفيد مصر ولا تخدم قضاياها. ومن ثم تراجع الدور الرائد الذى لعبته مصر طوال الخمسينيات والستينيات فى دول العالم الثالث، وشهدت السبعينيات انحسارا لهذا الدور، وساعد على ذلك عزلة مصر العربية فى ذلك الوقت.

ولكن مع تولى الرئيس مبارك مقاليد السلطة وإعادة هيكلته للأطر العامة لسياسة مصر الخارجية نحو قدر أكبر من التوازن فى علاقاتها مع القوى الدولية المختلفة، بدأت مصر فى استعادة دورها القيادى فى العالم الثالث. حيث أدرك مبارك أن نجاح مصر فى الحصول على المساعدات الدولية والإدارة الناجحة لمشاكل المديونية الضخمة التى تعانى منها البلاد يَتطّلب أن تستعيد مصر دورها القائد فى العالم الثالث. وعليه قام بانتهاج سياسة خارجية نشطة على المستوى الإفريقى، وتجاه العالم الاسلامى ودول عدم الانحياز.

١ - سياسة مصر الافريقية:

شهدت الثمانينيات والتسعينيات اهتماما واضحا من جانب مصر بمشاكل القارة الإفريقية على الصعيدين السياسى والاقتصادى. فعلى المستوى السياسى سعت مصر لدعم منظمة الوحدة الإفريقية، فواظب الرئيس مبارك على حضور اجتماعات قمة المنظمة، واستضاف وزير الخارجية المصرى المؤتمر الدولى الذى عقد فى عام ١٩٨٦ احتفالا بالذكرى الخامسة والعشرين لإنشاء المنظمة. كما رأس الرئيس مبارك الدورة الخامسة والعشرين للمنظمة.

فضلا عن ذلك، بذلت مصر جهودها الدولية من أجل حل بعض القضايا الإفريقية مثل قضية ناميبيا والنزاع السنغالى الموريتانى. وفى هذا الاطار احتلت شئون القرن الإفريقى وضعا بارزا نظرا لأهميته الاستراتيجية بالنسبة لمصر. حيث ركزت السياسة المصرية على التوصل إلى حلول سلمية للصراعات والحروب الأهلية فى إريتريا والصومال وجيبوتى وأثيوبيا. كما اعترفت مصر بالدولة

الإريترية الوليدة، وبذلت جهودا للوساطة بين الحكومة والمعارضة فى جيبوتى. هذا فضلا عن مشاركة مصر فى عمليات حفظ السلام التى قامت بها الأمم المتحدة فى رواندا وليبيريا وأنجولا وموزمبيق.

وكان لمصر دورا بارز فى إنشاء الآلية التى وُضعت أسسها وأنظمتها فى القمة الإفريقية التاسعة والعشرين والقمة الإفريقية المصغرة اللتين استضافتهما مصر عام ١٩٩٣ للتعامل بشكل منظم وفعال مع ماينشأ من نزاعات بين دول القارة وفضها بالطرق السلمية.

كما قامت مصر بإنشاء مركز خاص لتأهيل الكوادر الإفريقية المتخصصة فى مجال التنبؤ وإدارة وتسوية النزاعات الإفريقية، والتدريب على عمليات حفظ السلام والمراقبة المدنية والعسكرية وذلك من خلال دورات تدريبية تغطى مختلف النواحى السياسية والعسكرية لكبار الضباط والمدنيين فى دول القارة والمعنيين بعمليات حفظ السلام وتسوية النزاعات. وكانت أولى دورات المركز تلك التى عقدها فى يونيو ١٩٩٥ وشارك فيها عدد من كبار الضباط الأفارقة.

كما أستضافت مصر قمة لجنة البحيرات العظمى بالقاهرة فى ٢٨ نوفمبر ١٩٩٥، علما بأن مصر ليست عضوا فيها، والتى اجتمع فيها رؤساء كل من أوغندا ورواندا وبوروندى ووزير خارجية تنزانيا وذلك لبحث مشكلة لاجئى رواندا وبوروندى، وتحقيق المصالحة بين الأطراف المتصارعة فى المنطقة ودعم السلام والاستقرار والتنمية فيها. ويدل عقد القمة بالقاهرة على مكانة ودور مصر فى القارة الإفريقية ومدى اهتمامها بقضايا القارة ومشكلاتها وبحل النزاعات فيها.

كذلك قبلت مصر فى نوفمبر ١٩٩٥ كممثل عن شمال أفريقيا فى مجلس تجمع "الفرانكفونية" الذى يضم مع فرنسا الدول المتحدثة بالفرنسية فى إفريقيا وخارجها وذلك فى قمة التجمع التى عقدت فى كوتونو عاصمة جمهورية بنين. وقد سبق أن اختارت الفرانكفونية مدينة الإسكندرية لتكون مقرا للجامعة الدولية بالفرنسية للتنمية (جامعة سنجور) وذلك بناء على القرار الصادر فى قمة داكار فى مايو ١٩٨٩. وقد تم افتتاح الجامعة فى نوفمير ١٩٩٠.

أما على الصعيد الاقتصادى وفى إطار سعى مصر لتوطيد مكانتها فى القارة أبدت مصر اهتماما خاصا بقضية الديون وبمساعدة القارة للتغلب على أزمتها الاقتصادية الطاحنة. فقدمت الخارجية المصرية عدة مقترحات لحل مشكلة الديون منها إسقاط جزء من الديون الخارجية للدول الغنية وإعادة جدولة الباقى، وقيام البنك الدولى بدور أكثر فعالية فى تمويل التنمية الاقتصادية، إضافة إلى ضرورة إحياء اقتصاد الدول الأفريقية وزيادة قدرتها وفرصها فى التصدير. من ناحية أخرى استمرت مصر من خلال الصندوق المصرى للتعاون الفنى مع أفريقيا فى تقديم المعونات الفنية والمنح التدريبية إلى بلدان القارة.

كما تم إنشاء لجنة خاصة فى عام ١٩٩٢ مهمتها تنمية العلاقات الاقتصادية والتجارية بين مصر وأفريقيا. كما استضافت مصر فى مارس ١٩٩٥ الدورة الاستثنائية السابعة عشرة للمجلس الوزارى لمنظمة الوحدة الافريقية لبحث ومناقشة الأوضاع والمشكلات الاقتصادية والاجتماعية فى أفريقيا، ومساعدة دول القارة على تخطى أزماتها والمشاركة بفاعلية فى التبادل التجارى والتعاون الاقتصادى على المستويين الإقليمى والدولى.

وكذلك الاهتمام بمعالجة معوقات التجارة المصرية مع أفريقيا من خلال بنك ضمان التصدير والاستيراد الأفريقى الذى انشئ بالقاهرة فى أكتوبر عام ١٩٩٣ برأسمال ٥٠٠

دولار تساهم مصر ونيجيريا فيه بحوالى ٤١٪.
وذلك بهدف دعم التبادل التجارى، والتأمين على المخاطر التمويلية داخل القارة، وإلغاء دور الوسيط الأجنبى مما يساعد على فتح الأسواق الأفريقية وزيادة التبادل التجارى.

هذا وقد لوحظ زيادة نسبية فى التبادل التجارى بين مصر والدول الأفريقية. فقد زادت قيمة الصادرات المصرية من ٥٩ مليون جنيه عام ١٩٩٣ إلى حوالى ٩٤ مليون جنيه عام ١٩٩٤. كما ارتفعت قيمة الواردات من الدول الافريقية من ٢٥١ مليون جنيه عام ١٩٩٣ إلى ٣٢٠ مليون جنيه عام ١٩٩٤.

من ناحية أخرى، أبرزت مصر اهتماما واضحا بتنشيط التعاون الإقليمى مع دول القارة وتمثل ذلك فى حرصها على ضرورة البدء فى تنفيذ اتفاقية "أبوجا" للجماعة الاقتصادية الأفريقية والتجمعات شبه الإقليمية القائمة والتى لها دورها فى تشغيل الجماعة. ويتطلب تنفيذ هذه الاتفاقية مراحل تمتد على مدار ٣٤ عاما.

كما سبق وأن طلبت مصر الانضمام لتجمع كوميسا للتجارة التفضيلية لدول شرق وجنوب القارة، والذى تبلغ قيمة التجارة المصرية معه ١٥٠ مليون دولار سنوياً. إلا أن الطلب المصرى لم يلق الموافقة بسبب معارضة كل من السودان وأثيوبيا فى الوقت الذى يلزم فيه الإجماع على قبول الأعضاء الجدد.

٢ - مصر ودول العالم الإسلامى:

تعتبر الدائرة الإسلامية - ممثلة فى منظمة المؤتمر الإسلامى - إحدى ركائز القوة فى الدبلوماسية المصرية على الصعيد الدولى. وكانت عضوية مصر فى المنظمة قد علقت فى أعقاب معاهدة السلام المصرية - الإسرائيلية. ولكن نتيجة للتغيرات التى أحدثها الرئيس مبارك فى توجهات مصر الخارجية تم استئناف عضوية مصر فى المنظمة عام ١٩٨٤.

وقد شهدت التسعينيات تطورا ملحوظا فى علاقات مصر بالعالم الإسلامى تمثل فى استضافة مصر للدورة التاسعة عشرة لوزراء



الرئيس حسنى مبارك والرئيس الجزائرى الأمين زروال

خارجية منظمة المؤتمر الإسلامى عام ١٩٩٠، والتى انعقدت تحت شعار "السلام والتكامل والتنمية". وكانت هذه هى المرة الأولى التى تستضيف فيها مصر هذه الدورة منذ تعليق عضوية مصر فى المنظمة. ومن أهم إنجازات هذه الدورة "إعلان القاهرة" لحقوق الإنسان المسلم، والذى جاء تتويجا لمداولات استمرت ١٤ عاما بين دول المنظمة.

٣ - مصر ودول عدم الانحياز:

كان لمصر دور قيادى نشط فى حركة عدم الانحياز طوال الخمسينيات والستينيات، هذا فضلا عن دورها الريادى فى دعم حركات التحرر الوطنى لمواجهة الاستعمار.

وخلال الثمانينيات والتسعينيات تمكنت مصر من استعادة دورها النشط فى الحركة والذى شهد تراجعا واضحا طوال السبعينيات. فحرص الرئيس مبارك على حضور اجتماعات قمة حركة عدم الانحياز المنعقدة فى نيودلهى عام ١٩٨٣، والكويت فى عام ١٩٨٧، وبلغراد فى عام ١٩٨٨.

وفى هذا الإطار عبر الرئيس مبارك عن حرص مصر على استمرار حركة عدم الانحياز وتطوير أدائها بما يتلاءم مع المتغيرات الدولية، وعلى ضوء انهيار نظام القطبية الثنائية واختلاف مصادر التهديد وأنماط التحديات فى العالم. وذلك انطلاقا من أن الحركة لم تستنفد نفسها بعد، وأن مستقبلها مرتبط بإعادة ترتيب أولوياتها فى ضوء الحاجات المتغيرة للدول الأعضاء، وبحيث تأتى القضايا الاقتصادية الملحة على قمة هذه الأولويات وذلك لمواجهة التغيرات والتكتلات الدولية المعاصرة.

وفى هذا الصدد قدمت مصر عدة مقترحات تضمنت فكرة دمج حركة عدم الانحياز مع مجموعة الـ ٧٧، بحيث تكون هناك حركة عالمية واحدة تمثل دول العالم الثالث، وتجعل منه كتلة دولية نشطة على الصعيد الدولى. ومن ثم كان الاتفاق خلال مؤتمر الحركة عام ١٩٩١ على تشكيل مجلس يجمع بين حركة عدم الانحياز ومجموعة الـ ٧٧، على أن يكون الباب مفتوحا انضمام دول العالم الثالث الأخرى إلى المجلس. وهو الاقتراح الذى تبنته أيضا قمة كارتاخينا وهى القمة الحادية عشرة



الرئيس جمال عبدالناصر وقادة حركة عدم الانحياز



الرئيس حسنى مبارك خلال مؤتمر دول عدم الانحياز

لدول عدم الانحياز والتى عقدت فى كولومبيا فى أكتوبر ١٩٩٥ .

على صعيد آخر طرح الرئيس مبارك مشروعين أساسيين على رؤساء وفود دول مجموعة الـ ١٥ (التى تضم ٥ دول أفريقية ، ٣ آسيوية ، و٥ من أمريكا اللاتينية - ويوجوسلافيا) ليكونا بمثابة قاعدة لتعزيز التعاون بين دول الجنوب . أولهما : خاص بمجالات البترول والغاز والصناعات البتروكيماوية . أما ثانيهما : فيتعلق بتطوير مصادر الطاقة المتجددة .

كما برز توجه مصرى جديد للأهتمام بتنشيط العلاقات الاقتصادية والتجارية مع دول حركة عدم الانحياز وخاصة دول مجموعة الـ ١٥ حيث قامت مصر باشراك وفد من رجال الأعمال المصريين فى اجتماعات قمة "بيونس أيرس" وهى القمة الخامسة لمجموعة الـ ١٥ وعقدت فى الارجنتين فى نوفمبر ١٩٩٥ . وقد حذت الدول الأخرى حذو مصر مما أتاح الفرصة للتعاون والتنسيق بين القطاع الخاص وبحث إمكانيات التبادل التجارى والاستثمار فى بلدان المجموعة خاصة فى ظل الأهمية المتزايدة للقطاع الخاص وزيادة التوجه نحو اقتصادات السوق .

من هذا العرض الموجز لتطور السياسة الخارجية المصرية منذ الخمسينيات وحتى منتصف التسعينيات يتضح أنه على الرغم من وجود مبدأين أساسيين لها خلال هذه الفترة - وهما التطلع الدائم للعب دور إقليمى نشط ، والدعوة إلى مفهوم الاستقلالية وعدم الانحياز - إلا أن مضمون هذه السياسة وأسلوب التعبير عن هذين المبدأين اختلفا من فترة لأخرى .

فعلى حين لعبت مصر دورا قياديا نشطا على مستوى العالم العربى والإسلامى ، وعلى صعيد القارة الإفريقية ، وفى إطار حركة عدم الانحياز خلال فترة الرئيس جمال عبدالناصر فى الخمسينايت والستينيات . فقد انحسر هذا الدور وتقلص إلى شبه القطيعة خلال السبعينيات فى ظل سعى الرئيس السادات للسلام مع إسرائيل وحرصه على تطوير علاقات خاصة مع الولايات المتحدة. ثم أستعادت مصر دورها القيادى مرة أخرى فى العالمين العربى والإسلامى ، وعلى المستوى الأفريقى ، وفى إطار حركة عدم الانحياز

وذلك تحت قيادة الرئيس مبارك خلال الثمانينيات ومطلع التسعينيات .

من ناحية أخرى، وعلى حين تبنت مصر سياسة الحياد الإيجابى وعدم الانحياز خلال الخمسينيات والستينيات، وتوترت علاقاتها مع الغرب بصفة عامة والولايات المتحدة بصفة خاصة، فى نفس الوقت الذى اقتربت فيه كثيرا من المعسكر الشرقى، والاتحاد السوفييتى خاصة. فإن علاقات مصر الدولية شهدت تغيرا جذريا خلال السبعينيات حيث قام السادات بتطوير علاقات خاصة مع الولايات المتحدة بينما تدهورت علاقات مصر مع الاتحاد السوفييتى حتى وصلت إلى القطيعة التامة فى عام ١٩٨١ .

ومع تولى الرئيس مبارك السُّلطة، تبلورت رؤية توازنية جديدة للنظام الدولى ودور مصر فيه تقوم على أساس القطبية المتعددة، وفتح قنوات اتصال مع كافة الأقطاب والقوى الدولية. فاحتفظت مصر بعلاقاتها القوية مع الولايات المتحدة، وفى نفس الوقت استعادت علاقاتها مع الاتحاد السوفييتى (السابق). كما نشط البعد الأوروبى- المتوسطى فى أولويات السياسة الخارجية المصرية، وشهدت علاقات مصر مع كل من الصين واليابان تطورا ملحوظا. وجاء شغل مصر لمقعد فى مجلس الأمن ابتداء من يناير ١٩٩٦ تأكيدا لدورها الدولى.

كل هذا فى ظل تأكيد مصر المستمر على التمسك بالتوازن والاستقلالية فى سياستها الخارجية، والسعى الدائم للحفاظ على دورها الإقليمى النشط ومكانتها الإقليمية والدولية .



المؤتمر التاسع لرؤساء دول عدم الانحياز



الرئيس مبارك يلقى كلمة مصر بمؤتمر دول عدم الانحياز التاسع

المحتويـــــات

شكر وتقدير

لكل من شارك فى أعمال التحرير من السادة أعضاء هيئة التدريس بكليات الآداب وكلية الاقتصاد والعلوم السياسية جامعة القاهرة وكلية التجارة جامعة عين شمس.



WORLD BOOK INC